



3 1761 11848549 9

CA1
Z2
-C52

Discussion Paper

**First Ministers' Conference
on the Economy**

November 27-29, 1978

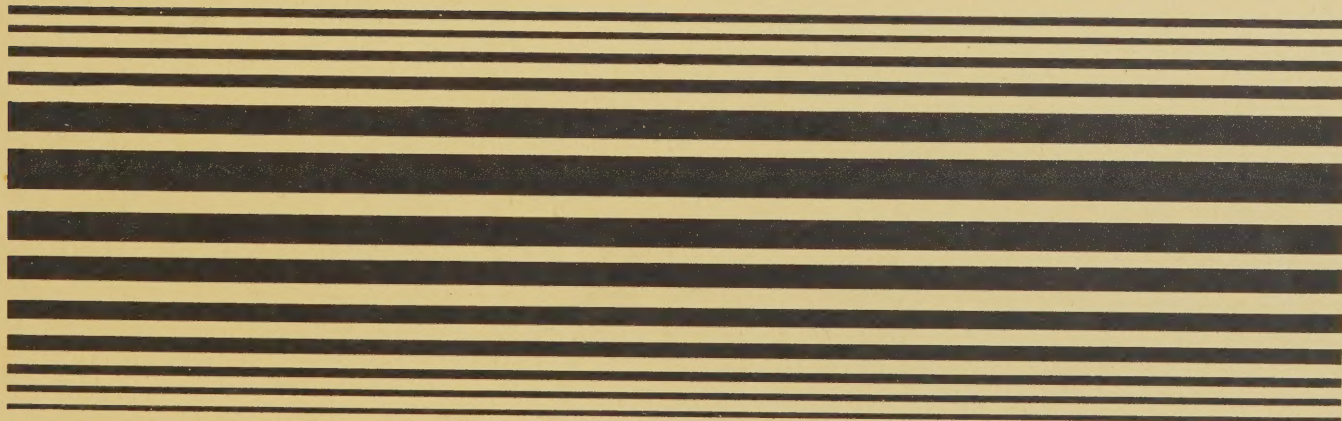
**Federal-Provincial
Resource Taxation Review**

Joint report by federal and
provincial officials to
Finance Ministers and Resource Ministers

THE LIBRARY

JAN 30 1979

Faculty of Management Studies
University of Toronto



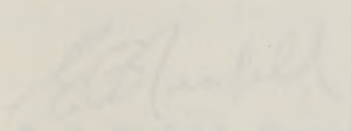
October 1, 1978

PREFACE

FEDERAL-PROVINCIAL
RESOURCE TAXATION REVIEW

JOINT REPORT BY
FEDERAL AND PROVINCIAL OFFICIALS
TO
FINANCE MINISTERS AND RESOURCE MINISTERS

NOVEMBER, 1978



J. B. Macdonald, Chairman,
Committee of Federal and Provincial
Officials on Resource Taxation

PREFACE

Reprinted on the next page is the covering letter, agreed to by federal and provincial officials, that accompanied this Report when it was submitted to Finance and Resource Ministers through their Departments.



November 1, 1978.

Mr. T.K. Shoyama,
Deputy Minister,
Department of Finance,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Shoyama:

I am pleased to send you the Report of the Committee of Federal and Provincial Officials on Resource Taxation.

The Report represents a consensus by the eleven governments that participated in drafting the Report. It is to be recognized that a "consensus" does not imply complete unanimity on all issues. Indeed, in some places the Report explicitly outlines differences of interpretation. In other places, although differences are not noted, one or more governments may have a dissenting view.

While there are these differences of view on some aspects of the Report, officials of all governments support the recommendations.

I might add that this review would not have reached the successful conclusion it has without the assistance of provincial officials and the general feeling of cooperation that existed at our meetings.

Yours sincerely,

E. P. Neufeld, Chairman,
Committee of Federal and Provincial
Officials on the Review of
Resource Taxation.

Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
I. INTRODUCTION	1
II. BACKGROUND	1
III. ECONOMIC CONDITIONS	2
1. Importance of the Mining Industry	3
2. Economic and Financial Trends	5
3. Causes of Current Problems in the Industry	18
IV. REVIEW OF FEDERAL AND PROVINCIAL SYSTEMS OF RESOURCE TAXATION	21
1. Changes in Resource Taxation in the 1970's	21
V. INDUSTRY VIEWS CONCERNING TAXATION	26
1. Mining	26
2. Petroleum	27
VI. LEVEL OF TAXATION IN THE MINING INDUSTRY	28
1. Income Taxes	28
2. Income Taxes and Other Levies	29
3. International Comparisons	36
4. Tax Burden in Relation to National Priorities	40
5. Conclusions Regarding the Level of Taxation in the Mining Industry	41
VII. FEDERAL-PROVINCIAL DIVISION OF REVENUES	41
VIII. OBJECTIVES FOR RESOURCE TAXATION SYSTEMS	44
1. Stability and Certainty in Tax Systems	45
2. Recognition in the Tax System of the Cyclical Nature of the Resource Industry	47
3. An Acceptable Level of Tax in order to Achieve an Adequate Level of Capital Investment, Growth and Development	47
4. Appropriate Federal and Provincial Sharing of Resource Revenues	49
5. Greater Harmony and Less Complexity in Tax Systems	53
6. Encouragement of Further Processing in Canada	54
7. Consistency of the Tax System with National Priorities Such as Security of Energy Supply	55
IX. SUMMARY AND CONCLUSIONS	56
X. RECOMMENDATIONS FOR GOVERNMENT ACTION TO WORK TOWARD ACHIEVING DESIRABLE RESOURCE TAXATION OBJECTIVES	58

I INTRODUCTION

The First Ministers announced at the Federal-Provincial Conference of February 13-15, 1978 that "Finance and Resource Ministers will undertake an early review of the petroleum and mineral industry" as part of the steps to strengthen the business investment climate and further shape industry and energy initiatives.

The First Ministers Conference had been preceded by the Federal-Provincial Mines Ministers Conference of January 20, 1978. The Ministers expressed the need for cooperative action by both levels of government in order to sustain and enhance the contribution of the resource industry to the economy in the future. During discussion of fiscal systems there was, however, disagreement between the federal and provincial governments concerning certain principles related to the taxation of the resource industries. It was thus agreed that a tax review was warranted.

This Report is a response to the directive from First Ministers. It is a joint presentation by officials from the finance and resource departments of the federal and the provincial governments to their Ministers and is intended to assist them in their review of resource taxation.

II BACKGROUND

The request for a review of petroleum and mineral industry taxation is one element of joint federal-provincial steps to improve the business environment announced at the First Ministers Conference. Special attention was directed to these industries because of the adverse economic conditions faced by some parts of the mineral sector, because of the interest of Ministers in the question of the sharing of tax revenues between the federal and provincial governments in the resource sector, and because of the need to consider energy supply from non-conventional sources.

Several segments of the Canadian mineral industry are in a period of economic difficulty. This reflects weak demand conditions, increased costs, reductions in some selling prices and a corresponding lack of profitability which discourages new investment and growth. Concern over the performance of the industry was heightened by events in the base metal mining industry in 1977.

Since one of the global objectives in this report is to assure that tax systems are compatible with a healthy industry, the economic conditions facing the industry are reviewed. This is necessary in order to distinguish between "tax" and "non-tax" related problems and to gain an impression of the character and relative importance of each. As the economic prospects faced by the energy sector are quite favourable this review is largely confined to base metal mining.

Although recognizing that economic conditions are the more serious factor in the current situation, the mining sector remains concerned with the tax system. The view is that the system leaves insufficient earnings in periods of high prices to compensate for periods of low prices and this dampens prospects for future exploration and development. Furthermore, the industry fears future government tax intervention.

Industry concerns with government policy are also related to experience with the sharing of tax revenues between the federal and provincial governments in the resource sector. A series of changes in tax structures and royalty systems commenced following The Report of the Royal Commission on Taxation in 1966. Further revisions occurred as governments responded to the unprecedented conditions of the commodity price boom from 1973 to 1975. While these steps in taxation reflected various government responses to vastly changed circumstances, they did result in problems in federal-provincial relations in which the industry felt itself to be caught in the middle with adverse consequences on after-tax profits. There is a continuing apprehension that this experience might be repeated under similar circumstances in the future.

Canada has a policy of self-reliance in energy and the development of non-conventional oil sources can make an important contribution to achievement of this goal. The federal government and the provincial governments involved have taken some tax and other measures regarding such development, but continuing attention needs to be given to assuring that an appropriate fiscal system for non-conventional petroleum sources is in place.

It is against this background, that the current federal-provincial review of the petroleum and mineral industry was undertaken.

Section III which follows outlines economic conditions in the mining and petroleum industry. Section IV reviews the federal and provincial systems of resource taxation. Industry views concerning taxation of the mining and petroleum industry are presented in Section V. Section VI assesses the tax burden on the mining and petroleum industry. The federal/provincial division of tax revenues is considered in Section VII. Section VIII presents specific objectives which would aid in achieving a healthy industry, adequate returns to the owners of the resources and secure federal and provincial tax bases. A final section presents recommendations to Ministers following from these objectives.

III ECONOMIC CONDITIONS

The objectives of a healthy industry, adequate return to resource owners and secure federal and provincial tax bases require tax and royalty systems which recognize the economic circumstances of the industry. The purpose of this section is to outline these economic circumstances by presenting information on the importance of the sector to the Canadian economy, economic and financial trends, and future prospects in the industry.

In the discussion of economic conditions, the emphasis is placed upon the mining industry rather than petroleum and coal. This recognizes that it is the mining sector which is experiencing low profits and slow growth, while the petroleum industry is generally in a period of rising prices, adequate cash flow and expanding exploration activity. Since the economic problems of the mining sector have been linked to taxation by the industry, these aspects are covered in considerable detail in this review. The petroleum sector is relevant in this review process because of the need to assure adequate energy supplies, some of which may have to come from high cost non-conventional sources.

1. Importance of the Mining Industry

The importance of the mining industry¹ in the Canadian economy can be measured in various ways such as the sector's share in gross domestic product, in total employment, in investment and in exports. Mines, oil wells and quarries represented 4 per cent of current dollar gross domestic product in 1976 compared to the 21 per cent share for manufacturing. Employment in the mining sector (including smelting and refining) was 1.2 per cent of total Canadian employment in 1977, directly employing 118,000 persons. The mining sector accounted for 3.0 per cent

-
- 1 This Report uses the following terms in describing the industry. The use of a variety of terms is necessary because of differences in definitions among the statistical sources.

The term mining refers to metal mining and other mining (the latter including such segments of the industry as asbestos, gypsum, potash, quarries and mining services). These two types of mining correspond to the basis upon which tax and financial information on the Standard Industrial Classification is available from Statistics Canada. Uranium is included in metal mining under this definition, although some agencies classify uranium as a mineral fuel. Some information refers to non-metallic minerals which is other mining excluding quarries and mining services.

With respect to oil, gas and coal, the mineral fuels sector covers non-integrated petroleum companies, while petroleum companies with a refinery are classified in the petroleum and coal manufacturing sector. When mineral fuels and petroleum and coal manufacturing are combined for statistical purposes, this is referred to as the petroleum and coal industry.

Some statistics available combine metal mining, other mining and mineral fuels under the title of mines, oil wells and quarries. The resource sector is defined to include mining and petroleum and coal.

of capital expenditures in 1977. In spite of its small share in these measures of national economic activity, however, non-energy minerals comprised over 18 per cent of exports in 1977. For some provinces, the share in provincial economic activity is much greater than the national average. As well, mining is particularly important to the development of remote regions within some provinces.

2. Economic and Financial Trends

The preceding section indicated the current importance of the mining industry in the Canadian economy. This section places the current situation of the mining industry in a historical perspective. In doing this, two important conclusions are reached. First, the mining industry has always exhibited cyclical behaviour and the current downturn exhibits many of the characteristics of previous cycles. Secondly, there is strong evidence of a deceleration in long-term growth and attractiveness to investors of the mining industry commencing around 1970. Some other underlying indicators, such as numbers of new discoveries and establishment of new mines, actually peaked earlier. The deceleration that commenced around 1970 may thus have been a result of earlier changes in the industry.

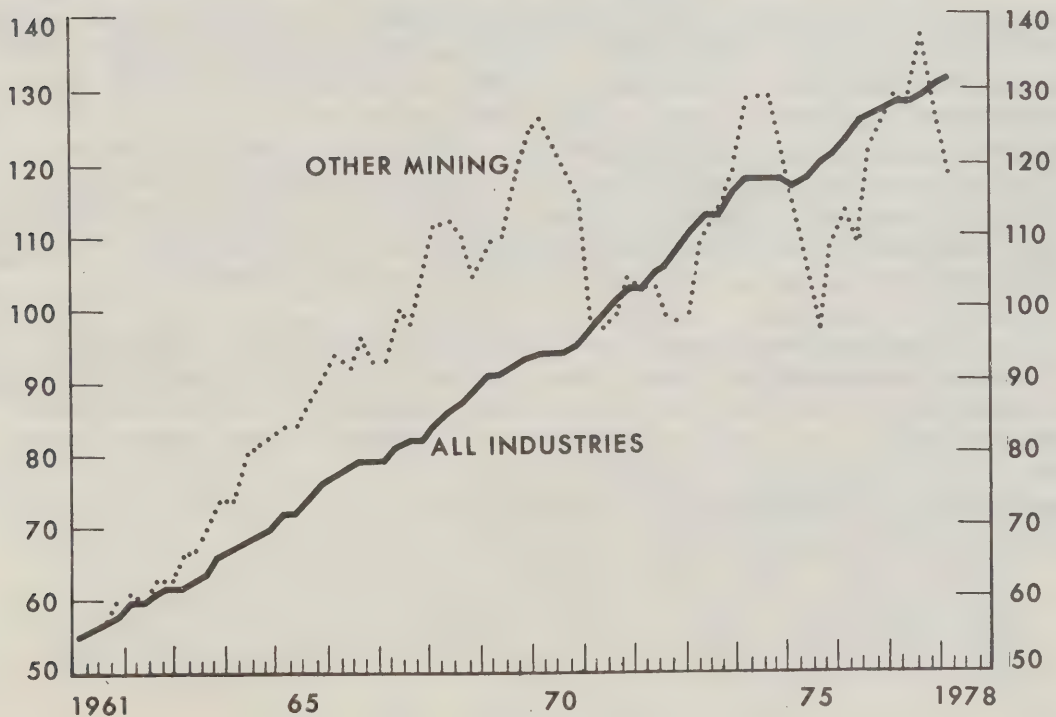
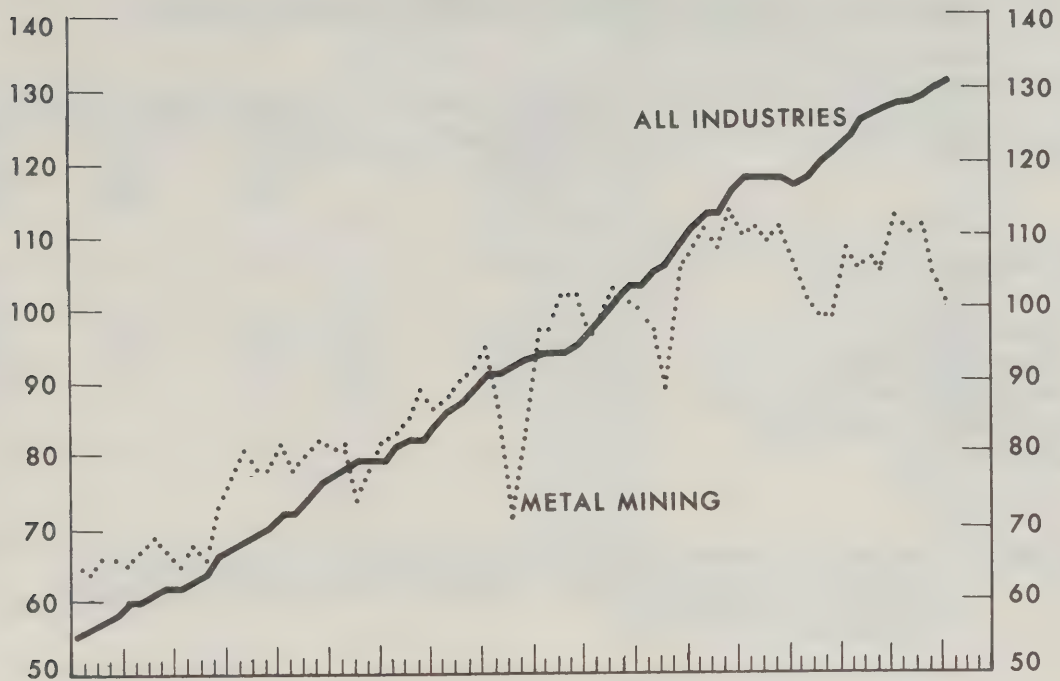
Chart 1 compares the movement of the indexes of real domestic product in metal mining and non-metal mining with all industries. It clearly indicates a flattening of growth in production in mining, particularly metal mining, since the early 1970's. The chart also shows that mining production undergoes much sharper cyclical swings than industrial production in general. The duration and severity of the present downturn is compared to that of previous cycles in Table 5.

A similar comparison, although not reported in the charts was made between metal mining and non-metal mining and manufacturing. The same general results emerged, namely that growth rates in mining were below those in manufacturing after the early 1970s.

Table 1 illustrates some of the employment trends over this period. Mining sector plus smelting and refining employment has declined from 1.7% of the Canadian total in 1961 to about 1.2% in 1977. The growth in employment in mining and smelting and refining has been less than in other sectors throughout the 1961 to 1977 period. From 1971-77 metal mines and smelting and refining actually showed a decrease in employment, while employment in non-metal mines grew at an average annual rate of only 1 per cent.

Chart 1.

**INDEXES OF REAL DOMESTIC PRODUCT: METAL
MINING AND OTHER MINING COMPARED
WITH ALL INDUSTRIES
1961:IQ-1978:IQ**



1. EXCLUDES MINERAL FUELS
SEASONALLY ADJUSTED, QUARTERLY INDEXES, 1971=100

SOURCES: STATISTICS CANADA, INDEXES OF REAL DOMESTIC PRODUCT
BY INDUSTRY (61-005)

Table 1

Employment Trends - Mining and Smelting and Refining

	Share of Total Employment 1977 <hr/> (%)	Average Annual Growth Rates		
		1961- 1971 <hr/> (%)	1971- 1977 <hr/> (%)	1961- 1977 <hr/> (%)
All Sectors	100.0	3.0	3.1	3.0
Metal Mines	0.7	1.2	-0.2	0.7
Non-Metal Mines	0.2	3.2	1.0	2.4
Smelting and Refining	0.3	2.0	-1.5	0.7
Total Mining, Smelting and Refining	1.2	1.6	-0.6	0.8

SOURCE: Statistics Canada, Historical Labour Force Statistics (71-201), The Labour Force (71-001), General Review of the Mineral Industries (26-201).

Table 2 shows that the capital expenditures by the mining industry (including coal mines) have increased from \$187 million in 1961 to \$1,399 million in 1977. Most of the increase, however, took place between 1961 and 1971. The share of the mining sector in total capital expenditures has ranged from 2.3% in 1961 to a peak of 5.1% in 1971, and averaged 3.1% over the 1961-78 period. During the last five years, mining investment has been below this 17 year average in each year. Although it was only slightly below this average in 1977, standing at 3.0%, information on investment intentions for 1978 indicates a drop in mining investment to 2.1 per cent of total capital spending.

Exploration expenditures have also been weak. Exploration activity as measured by claims recorded and footage of diamond drilling is currently 53 per cent and 33 per cent respectively below the peak levels of 1969. Low levels of exploration expenditures cause concern about future mining developments because of the long lead time between discoveries and the start-up of production.

Table 2

Trends in Capital Expenditure

<u>Year</u>	<u>Mining</u> ¹ (\$ millions)	<u>All Sectors</u> (\$ millions)	<u>Mining as a Percentage of All Sectors</u> (%)
1961	187	8,292	2.3
1970	710	17,798	4.0
1971	1,021	20,184	5.1
1972	800	22,218	3.6
1973	746	26,618	2.8
1974	809	32,882	2.5
1975	1,037	38,216	2.7
1976	1,279	43,636	2.9
1977 ²	1,399	46,491	3.0
1978 ²	1,073	49,951	2.1
Average 1961-1978	-	-	3.1

1. Includes coal.

2. Intentions.

SOURCE: Statistics Canada, Private and Public Investment in Canada, (61-205, 61-206).

Since 1970, the lower level of exploration, particularly for base metals, may partially reflect an industry response to an earlier declining success rate for exploration and increased discovery costs relative to other countries. Relevant indicators are a peaking of the annual number of economic discoveries in 1955 and a peaking in 1965 of the annual number of mines brought to production. Further, the average cost of making an economic discovery in 1977 dollars increased from \$3.6 million in the 1951-55 period to \$27.3 million in the 1971-75 period.¹

¹ Statistics Canada, Mineral Industries: Principal Statistics (26-204). B.A. Kalymon, et al, Financing of the Junior Mining Company in Ontario, (Toronto: Ontario Ministry of Natural Resources, 1978). D.R. Derry and J.K.B. Booth, "Mineral Discoveries and Exploration Expenditure - A Revised Review, 1966-76," Mining Magazine, (May, 1978), 430-433.

Although Canadian exploration expenditures in constant dollars declined over the 1971-75 period, this was not the case in South Africa, Brazil and the Philippines - countries with which we compete for such investment. Australia and Ireland on the other hand experienced trends similar to those in Canada.²

Another factor that may have a bearing on the long-term performance of the industry is the amount of resources devoted to research and development (R&D). These expenditures by the mining sector have been stagnant in current dollars and declined substantially in constant dollars.

The importance of the Canadian mining industry in a world context is illustrated in Table 3, which shows Canadian production of selected minerals as a percentage of total world production. It is evident from the table that since 1971 there have been declines in Canada's share of copper, nickel, lead, zinc, gold and asbestos production, while iron ore and potash shares have increased.

Table 3

Canadian Share of World Production
Selected Minerals

	Percentage of World Production			
	<u>1961</u>	<u>1971</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Copper	9.4	10.4	10.1	9.5
Nickel	59.5	45.3	30.7	*
Lead	8.8	10.8	9.9	7.4
Zinc	12.0	21.8	17.9	17.6
Iron Ore	3.7	5.9	5.2	6.4
Gold	11.3	4.9	4.4	*
Asbestos	41.0	41.4	25.3	33.8
Potash	0.0	17.5	21.9	*

* Not available.

SOURCE: Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics
Metalgesellschaft, Metal Statistics,
Energy, Mines and Resources Canada. Commodity Data Summaries.

2 D.R. Derry, C.E. Michener & J.K.B. Booth, "World Mining Exploration Trends - Politics of Prospecting," World Mining, (March, 1974), 46-50.

The importance of such mineral exports in Canada's overall export position is shown in Table 4. Although exports of non-energy minerals have increased substantially over the 1961 to 1977 period, their share in total Canadian exports has fallen from about 26 per cent in the early sixties to below 20 per cent in recent years. There has been an increasing proportion of mineral exports in crude form (high grade ore, concentrate or pellets) as opposed to more processed forms.

Table 4

Trends in Exports of Non-Energy Minerals

	<u>Non-Energy Minerals Exports</u>	<u>Proportion of Non-Energy Mineral Exports in Crude Forms</u>
	<u>Value</u> (\$ millions)	<u>Proportion of Total Export Trade</u> (%)
		(%)
1961	1,483	25.8
1971	3,780	21.7
1977	7,990	18.4
		40.0
		48.3
		49.0

SOURCE: Energy, Mines and Resources, Canada, Internal Working Paper for Canadian Minerals Yearbook.

The information on production, employment, investment and exports clearly illustrates a reduction in the growth rates occurring in mining beginning around 1970. In the past year, some segments of the mining industry have been experiencing particular economic difficulties as is evident in lay-offs, inventory accumulation, low capacity utilization and low profitability. Thus at the current time, parts of the industry are both in the trough of an economic cycle and in a sustained period of slower growth. Some additional information on these two aspects of the current economic difficulties can be obtained by comparing the present cycle in production to previous ones. Also relevant is the behaviour of individual resource prices, general cost behaviour, the trend of rates of return in the industry, the degree of capacity utilization over time and the performance of mining stocks. These indicators are considered in turn and subsection 3 draws upon the results to discuss the causes of current cyclical and longer term problems facing the mining sector.

Table 5 compares summary statistics for the present cycle to those of previous production cycles. In metal mining, there have been regular cycles of very similar lengths throughout the period since 1961. The present cycle has now lasted approximately the same length of time (3 years) as the four previous cycles. However, the upturn phase of the cycle was significantly less than in previous ones and the downturn to date has been slightly greater.

Experience in other mining which includes asbestos, gypsum, potash, quarries and mining services has been considerably different. For the major portion of the 1960's, real domestic production in the sector grew more rapidly than in industry as a whole and experienced very little cyclical instability. There have been three cycles since 1968, however, with the last one as yet being of shorter duration and exhibiting a less severe downturn than the previous two cycles. The rate of growth in this part of the mining industry, has also slowed since 1970 and production has increased only slightly.

Table 5

Cycles in Real Domestic Production
Metal Mining and Non-Metal Mining

<u>Metal Mines</u>	<u>Duration</u>	<u>Average for Previous Cycles and Current Cycle</u>	
		<u>Increase Trough to Peak (%)</u>	<u>Decrease Peak to Trough (%)</u>
Four Cycles ¹	37 months	45.9	26.3
Current Cycle to May, 1978	34 months	23.4	30.6
<hr/>			
<u>Non-Metal Mining</u>			
Two Cycles ²	41 months	40.4	23.5
Current Cycle to May, 1978	33 months	46.9	13.1

1. Cycles covered are July 1963 - July 1966, July 1966 - August 1969, August 1969 - August 1972 and August 1972 - October 1975.
2. Cycles covered are October 1968 - December 1970 and December 1970 - August 1975.

SOURCE: Statistics Canada, Indexes of Real Domestic Product by Industry (61-005)

Chart 2 indicates the variability of production for certain major minerals. It shows that while most of these have experienced considerable variation in production, the actual timing of the cycles have often been quite different. Specifically, the production of these minerals with the exception of gold and uranium have increased since 1961. Uranium, while below the 1961 level of production, has increased rapidly since 1970. Significant year to year fluctuations in output are particularly evident for nickel, lead and iron ore with the production of the former two currently being well below the 1974-75 level.

Chart 3 sets out the variability of prices for selected minerals. Although there is evidence of price cycles in a number of minerals, there is generally less cyclical movement than is the case with production. Despite recent softening in some mineral prices, over this 10-year period, nickel prices have increased by approximately 110 per cent, zinc by 136 per cent, lead by 144 per cent, gold by 426 per cent and iron ore by 102 per cent. An exception is copper prices which have only risen by 11 per cent as measured by London metal exchange prices. It is also noteworthy that prices have generally increased at least as quickly as broad price indexes have. By comparison the implicit deflator for gross national expenditure is up 102.5 per cent and the all industry selling price index 98.1 per cent for the 10-year period ending in the first quarter of 1978.

While costs are another economic factor for which it would be desirable to develop complete information with respect to the various minerals, this has not been possible because of the lack of readily accessible statistical materials. Table 6, however, presents some material on the percentage change in certain costs which are indicative of those facing the industry. It should be explained that this information is far from complete and can only form the basis for broad conclusions. It does not cover such important factors as input costs which vary according to the location of the mine (e.g. transportation costs), the effect of changing quality of ore bodies, exploration costs and energy, environmental and safety costs. It is also not possible to provide reasonable international comparisons of mining costs. The Table shows that labour costs increased more rapidly than prices of most minerals in the period considered. On the other hand, the increase in the machinery and equipment index of 125.7 per cent fell in the middle of the individual metal price increases. In addition, the cost of financing new projects was higher in the 1970s than it was in the 1960s.

Table 6

Changes in Labour and Plant and Equipment Indexes
Relevant to the Mining Sector

Percentage Change for Ten Year Period

Labour¹ (1968-1978)

- Labourer	223.4
- Heavy Equipment Operator	213.3

Plant and Equipment² (1967-1977)

- Building Construction	101.8
- Engineering Construction	116.4
- Machinery and Equipment	61.1

1 These indexes show wage rates in the construction industry and are relevant indicators for mining.

2. Mining (including milling), quarries and oil wells

SOURCE: Statistics Canada, Fixed Capital Flows and Stocks (13-211), Construction Price Statistics (62-006, 62-007).

Chart 2

CANADIAN PRODUCTION OF SELECTED MINERALS

1961 - 1977

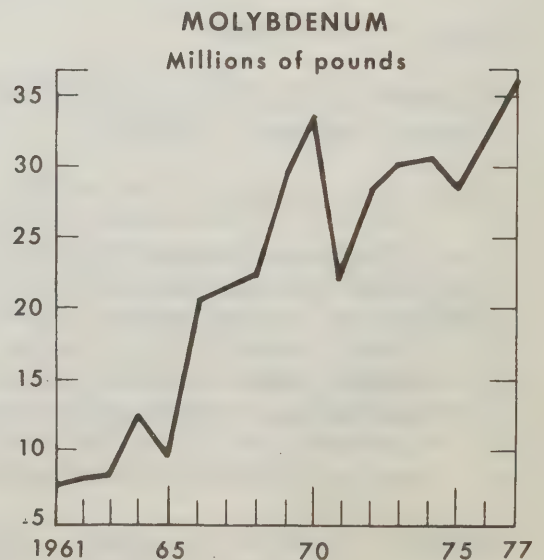
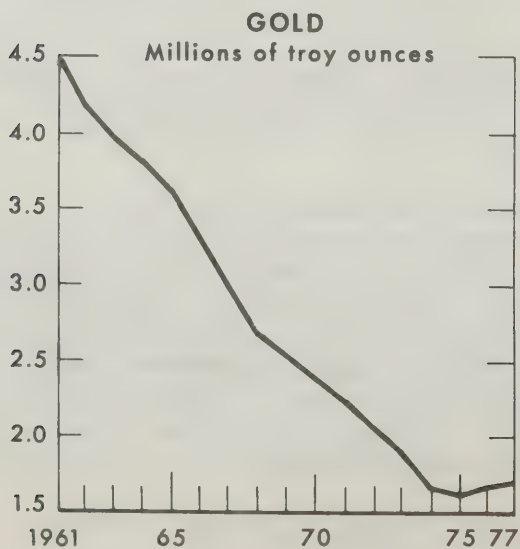
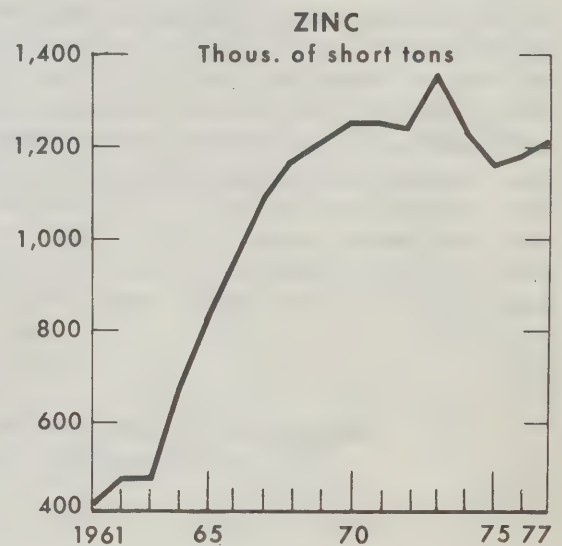
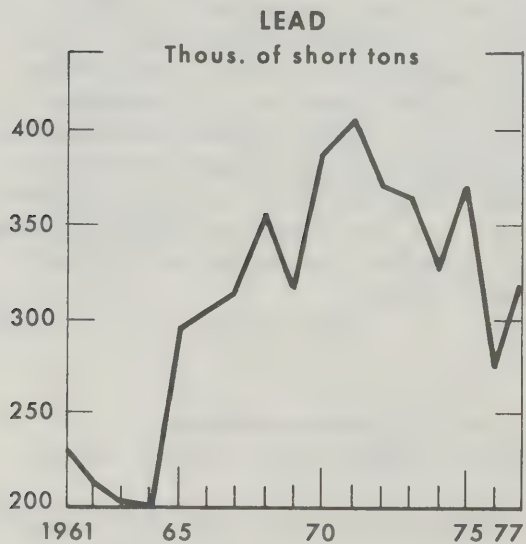
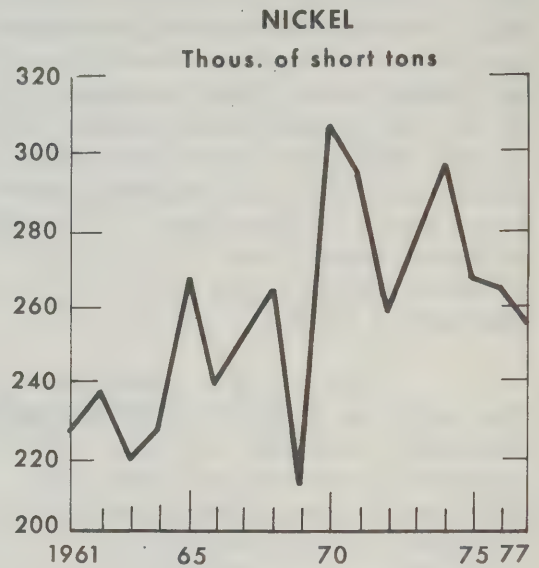
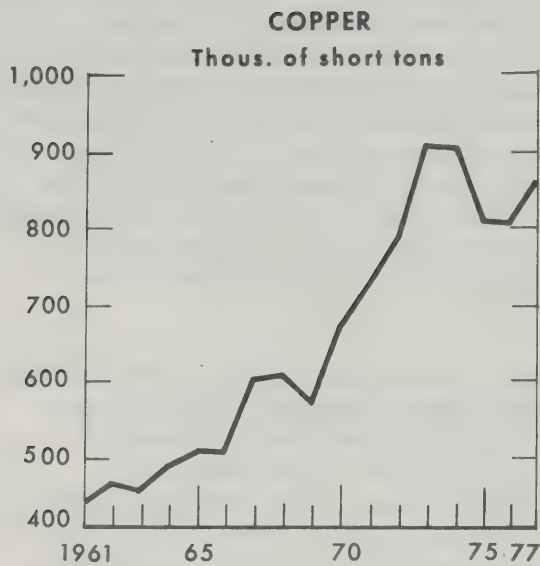
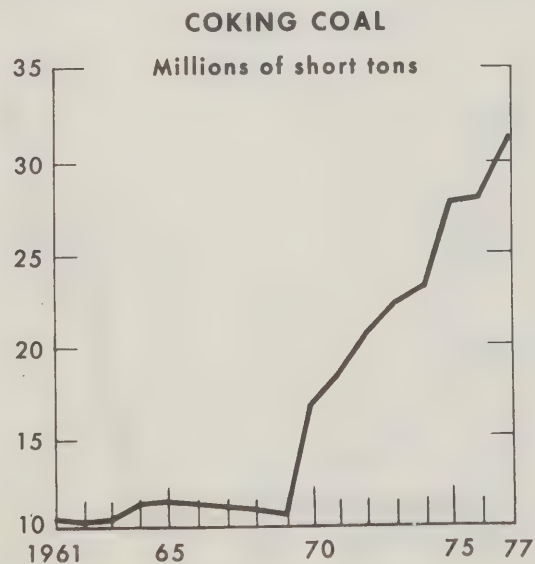
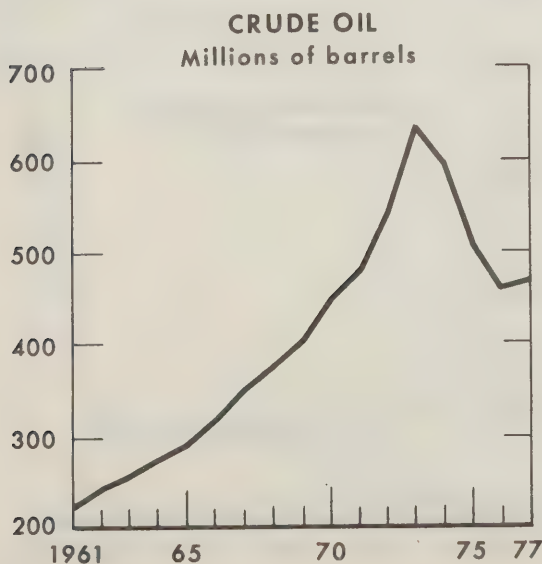
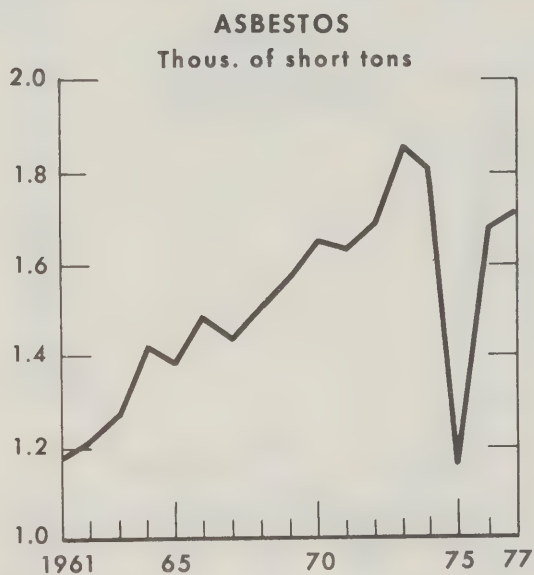
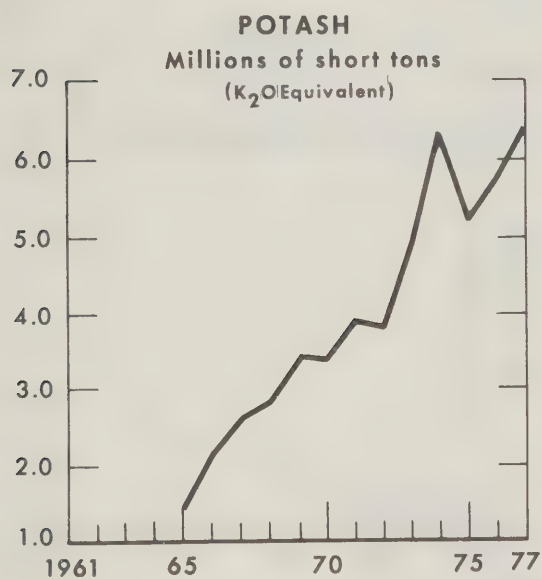
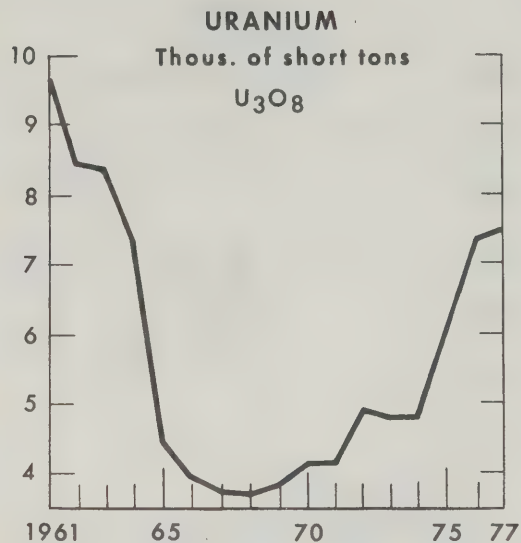
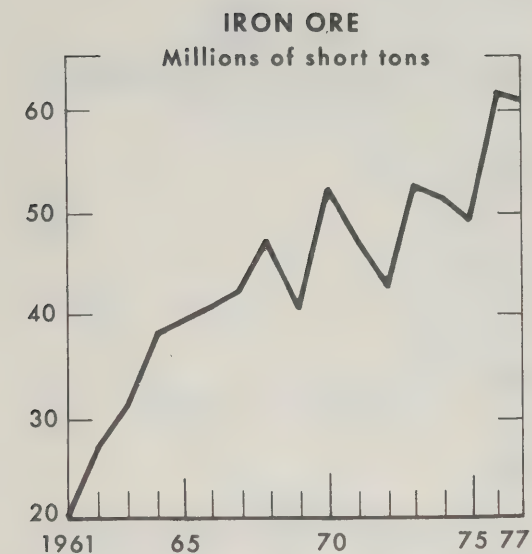
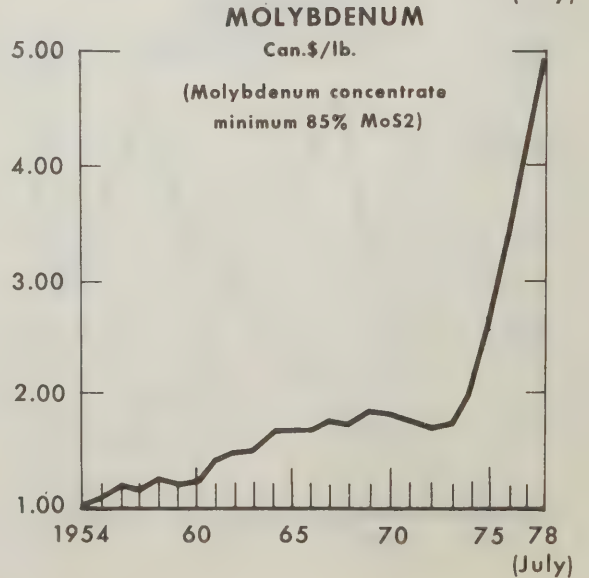
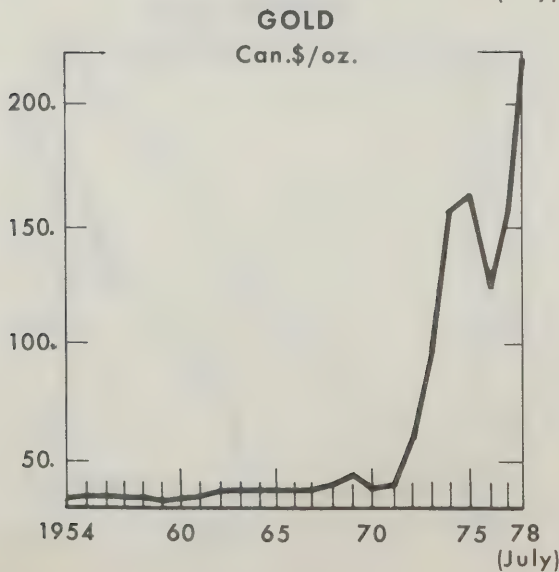
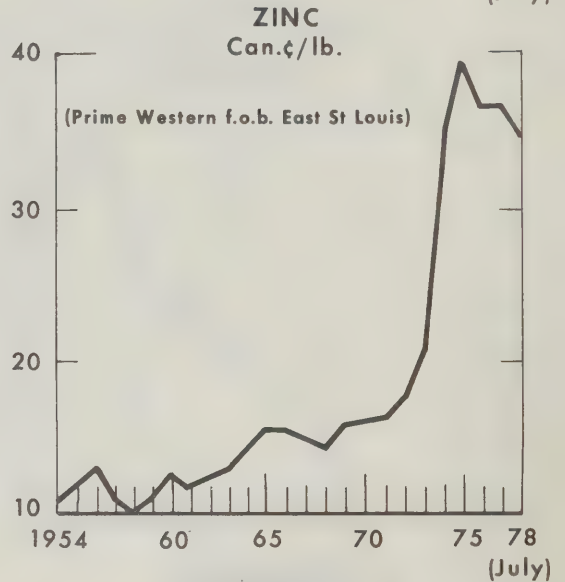
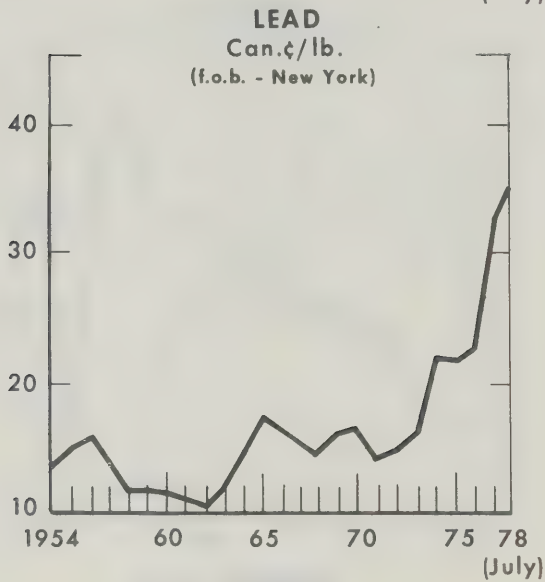
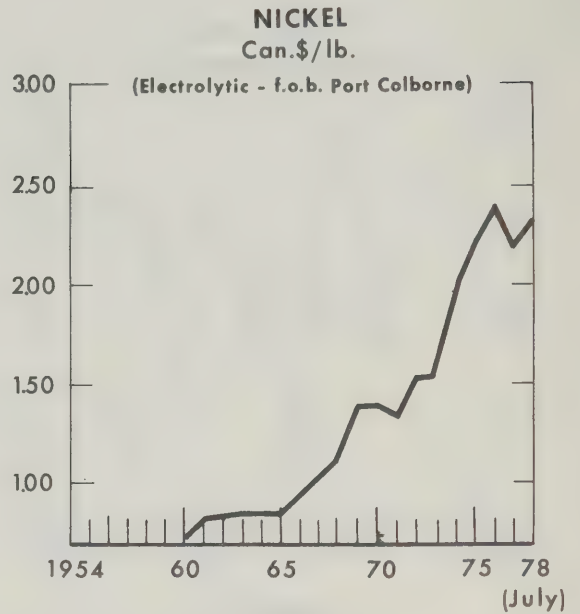
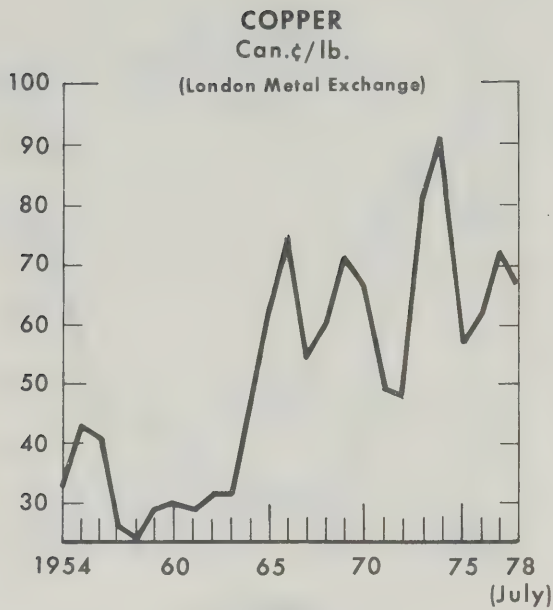


Chart 2 (Cont.)
CANADIAN PRODUCTION OF SELECTED MINERALS
 1961 – 1977



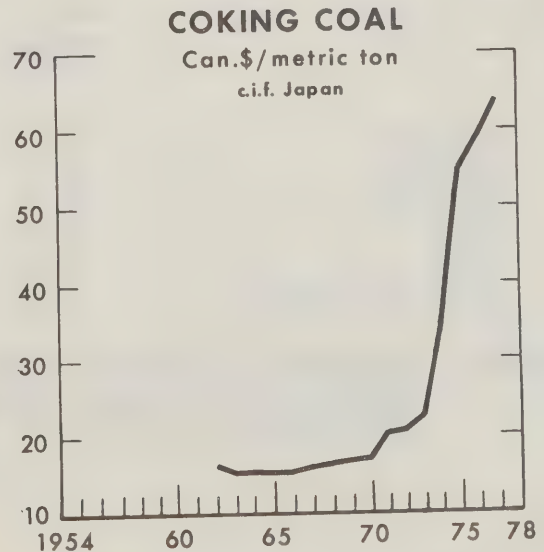
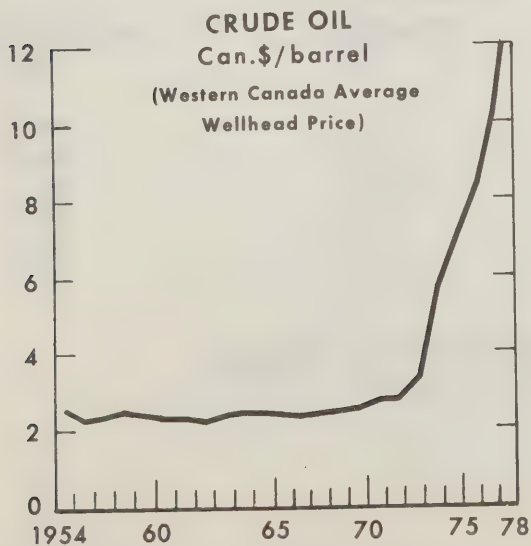
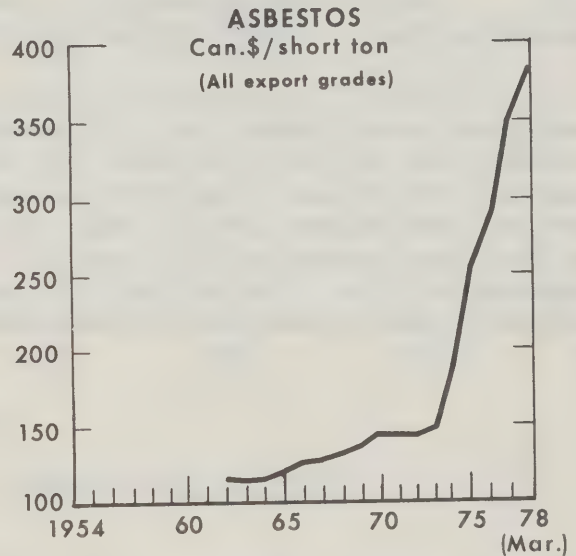
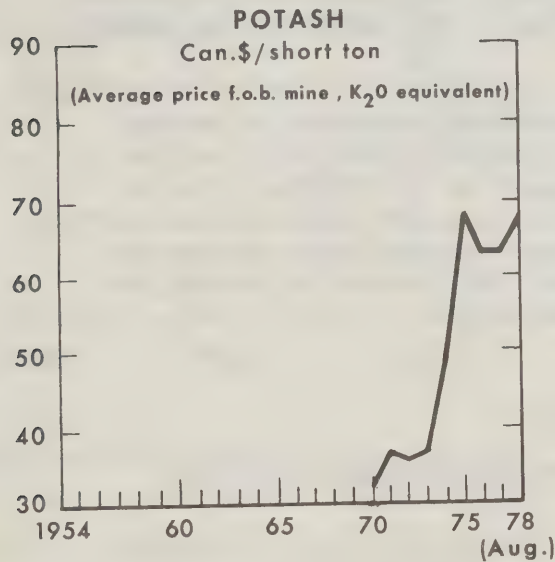
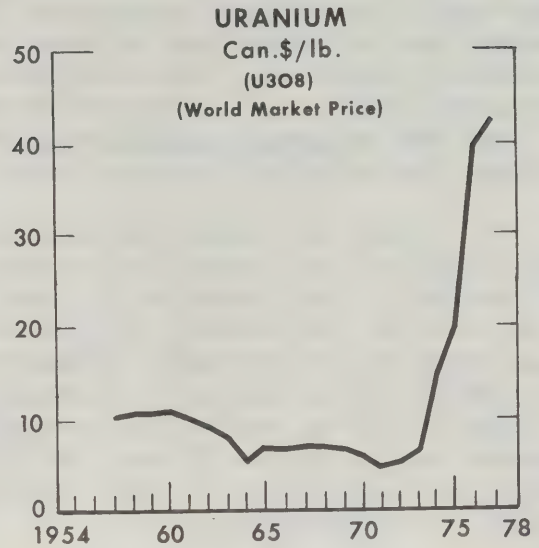
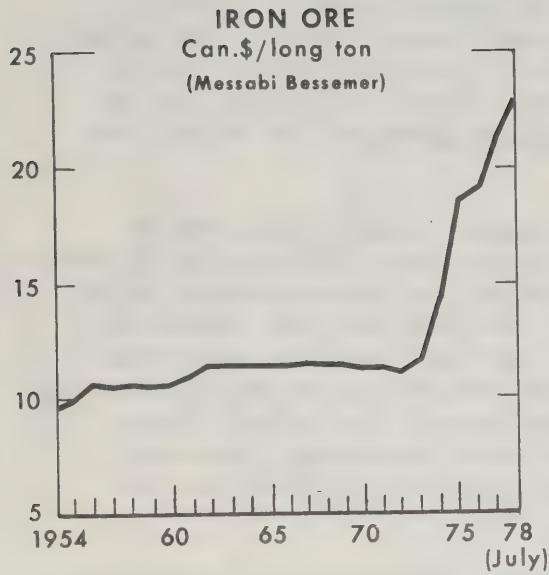
PRICES OF SELECTED MINERALS

1954 - 1978



PRICES OF SELECTED MINERALS

1954 - 1978



Profits in the mining industries have generally been considered to be more variable and hence imply a higher degree of risk than in many other industries. There is evidence that for larger firms over the long-term, this has been compensated for by higher rates of return. However, smaller mining and exploration firms, which carry little weight in industry statistics, are much less able to practice risk aversion. They participate in a limited number of exploration activities and do not have the sources of cash flow to reach the threshold at which risk aversion can be effectively practiced.

Small or "junior" mining firms appear to have contributed significantly to the metallic ore discovery process. In Ontario, between 1951 and 1974, they spent 28 per cent of funds but were responsible for 62 per cent of all economic discoveries. Despite this, the number of these firms and expenditures by them have declined steadily since the late 1950's. This decline, as indicated by reductions in the proportion of funds raised by junior mining companies through the Toronto Stock Exchange and the number of new listings of such companies, began well before the introduction of more stringent securities regulations and changes in tax regimes.

No alternative vehicle to the junior companies for mobilizing private venture or risk capital has evolved in the metal mining industry.

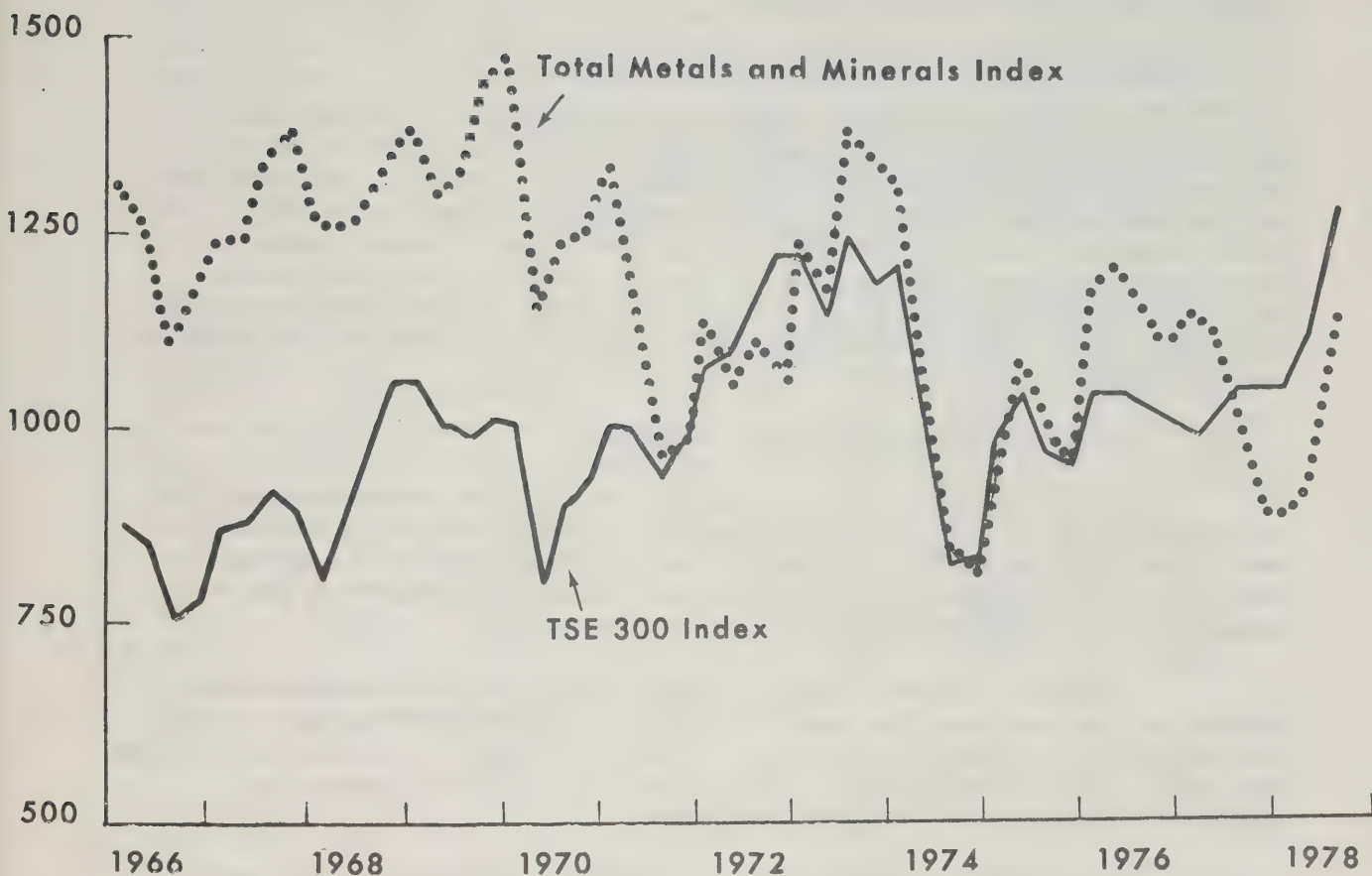
Table 7 indicates the capacity utilization in the metal mining and other mining industries. It points out the existence of excess capacity for the past few years and the generally lower utilization of existing operations in the 1970's as opposed to the 1960's. This is most evident in metal mining where the 70.8 per cent capacity utilization in the first quarter of 1978 was the lowest recorded over the period starting in 1961. The decline in capacity utilization for mining has been more severe than in the manufacturing sector.

Table 7
Capacity Utilization in Mining and Manufacturing

	Average Capacity Utilization		
	Metal Mining (%)	Non-Metallic Minerals (%)	Manufacturing (%)
1961-65	97.3	94.1	93.4
1966-70	96.1	82.0	93.6
1971-75	91.8	82.5	91.2
1976	78.5	77.9	85.5
1977	77.6	79.6	84.5
1978, 1st Quarter	70.8	76.1	83.0

SOURCE: Department of Industry, Trade and Commerce, Rate of Capacity Utilization, Canada, First Quarter, 1978 and Fourth Quarter, 1977.

Chart 4
**TORONTO STOCK EXCHANGE TOTAL METALS AND
MINERALS AND TSE 300 COMPOSITE
INDEXES, 1966:IQ-1978:IIIQ**



Source: Financial Post Computer Services

The behaviour of stock market prices for metals and minerals relative to the broad market averages forms another indicator of the expectations regarding mining. Chart 4 shows that the stock market performance of the industry changed in the early 1970's, approximately at the same time that other economic indicators show a fundamental shift toward slower growth in the sector.

3. Causes of Current Problems in the Industry

The previous section identified weaknesses in the Canadian mining industry in investment, employment, exports and pre-tax profits. It also demonstrated that the mining industry is a cyclical one and that the current weakness in some respects resembles a normal cycle from which a recovery can be expected. At the same time, however, there is ample evidence that a distinct change in the industry occurred around 1970 with various indicators of economic activity showing little strength since that time. The contributing factors to the problems in the industry are discussed in this section.

a) Causes of Current Cyclical Problems

The basic factor underlying current cyclical weaknesses of the Canadian mining industry is world economic conditions. The past few years have been ones of slow growth in world demand and this has been translated into reduced prices and reduced market opportunities for some segments of our export-oriented mining sector.

Some metal prices, such as copper and zinc, have fallen and production has declined for several minerals, particularly nickel. The reduced production levels have been reflected in lower capacity utilization and hence increased unit costs. Thus there is cyclical pressure on profits arising from a cost-price squeeze.

To the extent that industry problems are cyclical in nature, they will be rectified by a recovery in world economies. One of the main issues in taxation which arises is whether it would be appropriate to provide a short-term tax reduction at the current time with the intention that it be reversed as conditions improved. However, there is concern such policies might exacerbate and prolong the uncertainties of the past over tax policies, uncertainties which could harm the climate for healthy expansion and growth.

b) Causes of Long-Term Adjustments in the Mining Industry

While there are cyclical problems in the industry from which a recovery can be expected, the section on economic conditions also identified some fundamental changes taking place in Canadian mining in the 1970's. An understanding of the causes of these long-term adjustments is necessary in determining the policy responses which are possible and/or appropriate. This is not a simple step, however, because there is no single explanation for the weakness in the 1970's for all segments of the industry, nor are all the causes of the type which can be readily quantified and agreement reached about their role and significance. The individual influences of prices, costs and tax systems on the long-term adjustments occurring in the industry are discussed below.

As was noted earlier, despite the downturn in the past few years, prices in the mineral industry have over a longer-term period increased at a generally faster rate than have prices on average. It is difficult, therefore, to consider price weakness alone as the crucial contributing factor to the current situation. An exception to this conclusion arises in the case of copper, in which current prices have increased by only slightly more than 10 per cent over a 10-year period. This limited price increase is a result of both an apparent drop in the growth rate of consumption and increased output from Central Africa, South America and Eastern Europe. Since copper production has accounted for approximately one-fifth of the value of Canadian mineral production, this has clearly been a very significant factor for many producers. If anything it can be expected that increased competition from abroad will be the rule for most minerals over the coming years.

Since a cost-price squeeze is evident from information on profits, it can be concluded that costs have undoubtedly played a significant role in the adjustment occurring in certain parts of the industry. Longer-term secular influences of costs can be divided into those resulting from increasing input costs such as labour or machinery and equipment and those arising through increased unit costs as a result of factors such as a lowering in the quality of available ores. Reduced profitability in Canada as a result of increasing costs can have two influences on the development of the mining industry. First, it will cause resources to shift from the mining sector to other sectors with better prospects. Secondly, if cost increases are greater in Canada than elsewhere, it may lead to mining projects to meet future demand being developed elsewhere. In certain respects, both of these forces have been in operation during the 1970's.

As was shown earlier, selected wage costs have risen more quickly than prices, while broad plant and equipment cost indexes have increased less. The cost of financing new projects has also been higher in the 1970s than in the 1960s. The information presented is very incomplete, however, and should be taken as merely indicative of cost pressures. A recent study by the Conference Board in Canada indicates that Canadian labour earnings in iron mining, other metal mining, and non-metal mining have exceeded parity with similar United States earnings since the early 1970's.¹ Similar conclusions may apply with even more force in comparisons with some of the less developed countries with which the Canadian mining sector competes. These cost disadvantages to Canada have been significantly offset by the recent exchange rate adjustments.

There are also a set of factors which affect unit costs. These include the quality of ore bodies, the cost of exploration, the available technology, and environmental and safety costs. These vary considerably from mine to mine and in some cases there is a lack of consensus among commentators and a dearth of hard facts about their influence on the adjustments occurring in the Canadian mining industry.

¹ Conference Board in Canada, Assessing Trend's in Canada's Competitive Position, The Case of Canada and the United States, (November, 1977).

Despite the lack of precise information on the role of changing unit costs, a few general points can be reviewed which are relevant for portions of the industry. First, the development of new technology for the extraction of laterite ores in semi-tropical regions has made known deposits in these areas cost competitive with Canadian nickel mines. Secondly, the lack of geological maps, other exploration aids and trained personnel have tended to keep foreign costs of exploration high, but this is changing as development occurs often with the support of the developed countries. Thirdly, Canada has made significant advances in regulations to protect the environment and assure safety for workers. These impose additional costs on the Canadian industry relative to countries with lower standards.

In respect of cost influences, the conclusion must be that there is a diverse set of factors which each in some degree contribute to the current weakness in the Canadian mining industry. The policy issue that arises in respect of taxation is whether any or all of these factors can or should be dealt with through tax reductions which might be expected to require substantial fiscal resources to be directed to these industries on a long-term basis in order to counteract long-run secular influences. Any such costs would of course have to be weighed against the benefits which might result.

c) Taxation

The burden of taxation on the Canadian mining industry is dealt with in detail in Section VI. Without attempting to summarize that section, two conclusions can be presented which provide the basis for discussion of the role of taxation in the current situation. First, the aggregate burden of taxation on the Canadian mining industry is generally in line with the treatment of other industries, and recognizes the special characteristics of the industry. Secondly, while taxation of the industry increased in the 1970's, this was directed toward achieving a more equitable distribution of taxes among industries; a fair return to governments, and a better allocation of resources in the economy. It should be recognized that the climate surrounding tax changes over the recent past has led to uncertainty. Also, the increased tax burden may have contributed somewhat to a reduced attractiveness of investment.

d) Causes of Current Problems and the
Implications for Government Policy

The information on the causes of the current problems presented in this section provides a basis for reviewing the basic policy questions which face Canadian governments.

The current weakness, which exists in several sectors of the Canadian mineral industry, has been demonstrated to be attributable to a combination of factors. Many of these factors are beyond the control of governments in Canada. To some extent commodities are experiencing cyclical weakness, but there are also structural changes affecting the rate of growth of the mining industry. It would not be reasonable to assume that governments in Canada could allocate resources through tax

concessions or other means, in such a way as to overcome all identified weaknesses in mining or other sectors. Such measures may be counter-productive to maintenance of a stable and efficient economy. The industry will continue to play an important role in the economy and experience some growth, but the ability to stimulate the industry through government tax policies is more limited than was possible when greater growth prospects were evident. However, tax objectives are identified elsewhere in this Report which can contribute to full participation by the Canadian industry in any upturn and the maintenance of a healthy industry.

IV REVIEW OF FEDERAL AND PROVINCIAL SYSTEMS OF RESOURCE TAXATION

1. Changes in Resource Taxation in the 1970's

Substantial changes in the taxation of the resource industry at both the federal and provincial levels have occurred over the last ten years with many of the changes taking place in the 1971-76 period. While it would go beyond the requirements of this report to describe all the changes in resource taxation over the period, some of the more significant ones are noted below. Actual overall tax rates resulting from the various structures and for operations in particular circumstances are considered in section VI.

a) Federal Income Tax Rules

Prior to 1972, resource income was subject to the general rules governing the corporate income tax, but the industry was given the benefit of four special kinds of provisions in determining income. First, a resource corporation was permitted to treat as current expenses all costs of Canadian mineral exploration and development. In addition, depreciable assets were entitled to generous capital cost allowance rates. Secondly, income of a new mine was exempted from income tax for the first three years of production. The third provision was the automatic deduction of depletion allowances of $33 \frac{1}{3}$ per cent of production profits. Fourthly, income received by prospectors and their financial backers (grubstakers) from the sale of mining properties was excluded from taxable income. One other feature of the pre-1972 system was that all mining taxes and royalties were deductible from income.

The amendments to the Income Tax Act resulting from the tax reform process which became effective on January 1, 1972 restricted some of the industry's tax advantages. The three year tax exemption for new mines was terminated effective January 1, 1974. As a partial offset, changes were made to permit most depreciable assets to be written off as fast as income from the mine permitted, and in no case at less than 30 percent of the unclaimed balance. The exemption for prospectors' and grubstakers' ended in 1971; however, properties owned on December 31, 1971 were entitled to special transitional provisions. Gains on mining property sales are now taxed as ordinary income. The operators' depletion was to be unchanged until the end of 1976. Thereafter, it was to be replaced with depletion earned by certain eligible expenditures, i.e. exploration, development, and depreciable assets for a new mine or major expansion of an existing mine. After 1976, provincial mining taxes were to be disallowed as a deduction and be replaced by an abatement of 15 percentage points of the federal corporation income tax.

In 1974, there were major changes in the profitability of the resource industries and changes in provincial royalty and tax systems. The federal government responded by accelerating the removal of the automatic depletion allowance and of the deductibility of provincial mining taxes. The deduction of provincial resource royalties was also terminated. There was provision for tax abatements (15 percentage points for mining) in 1974 and 1975 in lieu of deductibility. In 1976, the tax abatement was replaced with a resource allowance deduction of 25 percent of resource profits. Development costs, which had previously been expensed, were now deductible at a 30 percent rate. The introduction of earned depletion was also advanced from 1977 to 1974, but the annual allowance was limited to 25 per cent of resource profits determined after the deduction of the resource allowance and exploration and development expenses. Depletion was still to be earned at the rate of \$1 for every \$3 of eligible expenditures.

The income tax rules applying to non-conventional petroleum projects have undergone considerable change in recent years. The Syncrude project was allowed both full deductibility of provincial royalties and the deduction of the resource allowance. Current rules, which will apply to future projects, provide for the deduction of the resource allowance only. In 1978, special incentives were introduced for non-conventional oil projects. The depletion earned on these projects may be deducted at a rate up to 50% of total income rather than the normal write-off rate of 25% of resource profits. In addition, machinery and equipment used in an enhanced recovery systems in an oil field, would be eligible to earn depletion at a rate of \$1 depletion for each \$2 eligible expenditure. This depletion can also be written off at up to 50% of total income.

There is a special temporary incentive for high cost, exploration oil and gas wells. The costs with respect to each well in excess of \$5,000,000 are entitled to a special additional depletion allowance of 66 2/3% which is claimable by individual and corporate investors in these projects against other income. This provision results in a potential deduction when calculating taxable income of 200% of these costs.

b) Other Federal Changes

In 1974 the federal and provincial governments agreed to set domestic crude oil prices at a uniform level across Canada. This level is lower than prevailing world prices and necessitated a subsidy to users of imported oil in Eastern Canada. This was initially financed by a tax on oil exported from Canada and was later supplemented by an excise tax on gasoline for personal use.

As part of the Tax Reform changes in 1971, taxation of capital gains was introduced affecting all industries including the resource sector.

c) Provincial Income Tax Rules

Under the federal and provincial tax collection agreements, the federal government collects corporation income taxes for all provinces except Ontario and Quebec, based on a common definition of income.¹ As such, provincial income tax systems followed the foregoing revisions to the federal system. Exceptions occurred in the case of Ontario and Quebec.

For mining Ontario continues to provide the automatic 33 1/3 depletion allowance, but does not allow the resource allowance. In Quebec, the rate at which depletion may be claimed against income is 33 1/3 percent, rather than the federal rate of 25 percent. Development expenses are deductible at 100 percent in both Ontario and Quebec. Quebec has also retained the prospectors' and grubstakers' exemption. Saskatchewan and Alberta provide royalty tax credits and tax rebates through the income tax system to compensate for the non-deductibility of provincial royalties and other taxes which apply to different resources in these provinces. In British Columbia, coal, iron ore and petroleum royalties are effectively considered in the calculation of B.C. corporate income tax. For metallic minerals, however, B.C. allows neither the deduction of the provincial mineral resource tax nor the resource allowance and rate structures for the former reflect this.

d) Provincial Mining Taxes and Royalties

Prior to 1974, resource charges in most of the provinces generally took the form of a levy on profits. Although there were significant differences among the provinces, all of their statutes had in common an attempt to apply the charge to the "mine mouth" value of the ore, less mining costs. The general approach was to start with a mining company's revenue from its total extraction and processing activities and then to deduct costs of processing and marketing, depreciation of processing plant and a "processing allowance" which was equated to profit from processing (typically 8 percent of original cost of depreciable property used in processing the ore). A usual provision was that the processing allowance was to be not less than 15 percent nor more than 65 percent of the profit on the integrated enterprise. Direct costs and depreciation on the mine itself were also deductible (certain costs such as interest are generally not deductible) and there were further deductions for exploration and development which varied from province to province. To this tax base was applied a statutory rate, which in most provinces did not exceed 15 percent in 1973.

In the petroleum and natural gas sector in the 1960's and early 70's the provinces collected a royalty generally averaging between 12 1/2 to 16 2/3 percent of the value of production.

1 In the case of corporations operating in multiple jurisdictions taxable income is allocated on the basis of uniform allocation rules.

The increase in world oil prices and commodity prices initiated some important changes in the royalty systems for these resources. Tax systems evolved rapidly in an attempt to capture all the economic rent, while leaving a fair return to labour and capital.

In 1974, British Columbia was the first province to depart from the traditional form of mine profit taxes in favour of a mineral tax system which utilized an incremental royalty concept in addition to a basic royalty. This legislation was subsequently repealed and was effectively replaced from January 1, 1976 by a mineral resource tax based on profits with a fixed nominal tax rate of 17.5 percent applied on a mine-by-mine basis.

Ontario revised its mining tax system substantially in 1974 replacing the existing 15 percent flat rate on mine profit by a graduated rate schedule and instituting a graduated processing allowance based on the degree of processing and the location of the facilities.

Also in 1974, Quebec introduced a graduated rate schedule, increased depreciation and processing allowances and extended the principle of earned depletion to mining taxes.

In Manitoba, the general royalty rate was increased to 23 percent in 1974. In 1975, the province introduced a graduated rate of 15 percent on taxable income up to an 18 percent rate of return on the company's "investment base" and 35 percent on taxable income in excess of an 18 percent rate of return. The "investment base" is the undepreciated balance of investment in mining and service assets indexed to take inflation into account.

In Saskatchewan, a potash reserve tax based on a formula that makes the levy vary with the price of potash, the production capacity of the mine, its ore grade and invested capital was imposed during 1974. Saskatchewan also introduced a uranium royalty system in 1976 with a 3 percent basic royalty on the gross value of production and a graduated royalty on operating profits. No mine is liable for the graduated royalty until the accumulated operating profits exceed the amount of invested capital plus an interest allowance.

Newfoundland revised its mining tax structure in 1975 by raising the rate from 5 percent to 15 percent. In addition, a mineral rights tax was implemented which imposes a levy of 20 percent on monies payable to holders of mineral rights. As a result, the total tax payable is not less than 16 percent. The changes are applicable to new mines. A number of existing mines are taxed under Private Statutes and Agreements and generally lower tax rates are applied.

In 1975, Nova Scotia introduced a profit tax equal to the greater of 15 percent of profit or 2 percent of the net selling price minus transportation costs. Prior to 1975, the Mines Act provided for payment of royalties by Order-in-Council. Royalties were generally 2 percent of net smelter returns or a specified flat amount per ton depending upon the mineral concerned.

In 1977, New Brunswick made substantial revisions to its mining tax system introducing a basic tax of 2 percent on net mining revenue beginning in the third year of production and an additional 16 percent on profits over \$100,000. There were also changes to the processing allowance. An exploration and research credit and finance allowance were introduced.

In the mid-1970's, new systems for taxing petroleum and natural gas production were developed in the producing provinces. These systems were designed to collect a significant proportion of any increased value of existing oil reserves. Each province developed a distinct system for accomplishing this goal as industry characteristics and governmental policy objectives differ among the provinces. The details of the systems are not included in this paper.

As a result of these changes and the somewhat different systems already in place prior to the round of changes in 1974-1977, there has been a considerable increase in the variability of the definition of tax bases and tax rates. Some highlights of this variability are outlined below.

- actual interest charges on debt are not commonly allowed; British Columbia allows interest expenses net of interest income.
- New Brunswick and Saskatchewan (uranium royalties) provide for an interest allowance with respect to assets for all operators in conformity with established rules, regardless of whether the company is debt financed or not.
- Manitoba allows adjustments for inflation with respect to mining and service assets.
- Quebec allows three year income averaging, a 2-year carry forward of losses, and a combination of loss and profit operations owned by the same interests; loss carry-forwards are allowed for Saskatchewan uranium; Manitoba has a three year averaging provision with losses counted as nil income for averaging purposes; British Columbia does not allow loss adjustments under its mineral resource tax, while Nova Scotia has limited provision for loss carry-forwards.
- Quebec, Ontario, Manitoba and Saskatchewan (uranium) have progressive rate structures.
- Processing allowances, which are designed to remove processing profits from mining tax calculations, were normally on the basis of 8 percent of the original cost of processing assets with a 15 percent minimum and a 65 percent maximum. Five provinces have departures from this "norm". Ontario has escalating processing allowances which vary from 8% to 35%, depending on the degree of processing and geographical location. Quebec allows 15% for fully integrated facilities. British

Columbia applies the 8% to the undepreciated value of processing assets and, as a result, the 15% minimum of profits is commonly used. In Manitoba, the processing allowance is calculated at 8 percent of the eligible assets up to a 50 percent maximum with no minimum. New Brunswick recently reduced the allowance for milling from 8 to 6 percent and raised it to 9 percent for smelting and refining assets.

V INDUSTRY VIEWS CONCERNING TAXATION

1. Mining

The latest submission received from the Mining Association of Canada by the federal government in March, 1978 recommended that as a basic objective a level of confidence be established to ensure future growth and stability. It was also recommended that federal and provincial governments agree upon a uniform definition of taxable income, tax revenue sharing, and a combined federal-provincial tax rate not exceeding 45% net of resource allowance.

The M.A.C. believes federal leadership is required to initiate and co-ordinate a common national tax base which retains the earned depletion system and resource allowance concept and recognizes that processing profits should not be subject to provincial mining taxes.

A number of requests for specific tax-reducing changes were included in the submission. In the federal system, it was suggested there be an increase in the resource allowance, re-institution of automatic depletion at 33 1/3 percent or expansion of the definition of expenditures eligible to earn depletion, and a faster write-off of development expenses. There was also a reference to the taxation of employee benefits, the present level of the inventory allowance, the loss carry-forward provisions and special tax relief for new mines.

In a presentation to Provincial Mines Ministers in September, 1978, the MAC suggested the profits from new mines or major expansions be taxed at half rates for three years after the recovery of the additional capital.

In addition to the comments on the federal system, M.A.C. and its affiliates have suggested several changes with respect to certain provincial tax systems.

At the Provincial Mines Ministers Conference during September 1978 in Toronto, the M.A.C. emphasized that the progressive tax rates in some provincial jurisdictions were a major concern for the industry. It was reported that progressive tax rates may result in onerous marginal rates during a recovery period which would have serious adverse effects on needed cash flows and could inhibit additional investment. They also stated that there are psychological problems for the industry when it faces potential marginal tax rates in excess of 60 percent.

The industry believes a flat mining tax rate is more appropriate with the possible use of the corporate income tax base as a base for determining mining taxes. In addition, the industry has pressed for more deductions, such as the deduction of the mining taxes or the acceptance of a 25 per cent resource allowance in British Columbia, and more liberal rules for the write-off of exploration or development expenditures in British Columbia and Manitoba. In order to better recognize the cyclical nature of the industry, an improvement in averaging or loss carry forward provisions was suggested for several provinces. The rate of processing allowances in several provinces are at levels which the industry believes results in mining tax being imposed on processing profits. The industry would prefer higher allowances or an increase in the allowable ceiling for the processing deduction. The industry also expressed concern over the number of different taxes imposed on potash production in Saskatchewan.

Segments of the mining industry have expressed the view that the introduction of capital gains taxation has had an adverse effect on their ability to raise venture capital for exploration. Concern has also been expressed regarding the inclusion of gains from the sale of resource properties by unincorporated prospectors or grubstakers into income for tax purposes.

2. Petroleum

The Canadian Petroleum Association in a submission in July 1978 stressed the need for basic agreement on fiscal policies which will meet both constitutional rights and Canadian needs for development of petroleum and mineral resources. The Association believes the basic prerequisites in the tax systems should cover long-term stability, flexibility to permit stimulation of specific areas of development and the need to encourage development of petroleum resources which can economically displace imports.

The Association also believes that in order to obtain stability, government revenues from the petroleum industry should be shared on a fixed basis between federal and provincial governments to be obtained through formal agreements on fiscal policies in the energy area.

Other representations from the petroleum industry concerning the federal tax system have centred around specific changes rather than overall tax burdens or tax systems. The changes requested have ranged from the need for increased incentives for exploration in remote areas such as the Arctic to special tax concessions for proposed heavy oil or oil sands production facilities. The arguments supporting more tax concessions have related to projected rates of return which appear to be insufficient to attract the large high risk investments. Provincial governments have also received requests for royalty concessions for the same reasons.

Requests for specific changes of a technical nature include problems related to non-recourse financing of resource projects, definitions of Canadian development expense as it pertains to work-overs of existing wells and the rates at which depletion may be deducted.

Except for new non-conventional oil projects, the level of taxation does not seem to be a problem with the petroleum industry. The industry does, however, have concerns with the ability of the two levels of government to co-operate in this area of taxation and avoid frequent changes in the tax rules. The industry is also concerned over the scheduled termination dates for frontier drilling incentives and the provisions allowing for the immediate deduction of exploration expenses for non-principal business corporations and individuals.

VI. LEVEL OF TAXATION IN THE MINING INDUSTRY

Issues involving the taxation of mining and petroleum sectors are central to any discussion of the current and future economic position of these industries. On the one hand, commentators such as the Royal Commission on Taxation have, from time to time, questioned the generosity of the tax provisions applying to the sector. On the other hand, industry spokesmen have called for limitations on the overall tax rate on income in the sector. Governments wish to obtain a level of tax from the sector that is appropriate given their financial responsibilities, their interest in a fair and stable tax system, and the role of provincial governments as resources owners. The mining sector provided 1.2 percent of provincial revenues and 0.5 of total federal revenues in 1975-76.

A view of the current tax burden on the industries is crucial in any deliberations by Ministers as to the appropriateness of the current tax systems and the desirability of reducing income or mining taxes on this sector on the grounds that they are too high relative to other sectors or other countries. Ministers could decide that the overall level of taxes is appropriate when viewed in the light of burdens on other industries or in other countries, but that a lower tax rate is justified in order to address cyclical or longer-term economic problems faced by the mining industry. This section provides a background for such deliberations by examining the level of taxes in the sector and comparing it with the level in other sectors in Canada and the taxes paid by the mining sector in other countries.

1. Income Taxes

Table 8 gives the effective income tax rates on the mining industry. It shows federal and provincial income tax as a proportion of book profits (before income tax but after all mining taxes and royalties) for the years 1969 to 1975. These rates indicate the tax burden resulting from the combined impact of the federal and provincial statutory income tax rate and the special provisions relating to depletion, fast write-offs for new mines and fast write-offs for exploration and development expenses.

For comparison purposes, effective tax rates on book profits are also provided for the manufacturing industry. This sector has also received special income tax treatment relative to the corporate sector as a whole beginning in 1972. This takes the form of a lower tax rate (40 per cent versus 46 per cent) and the two-year write-off for assets used in manufacturing and processing. The main observations are as follows.

The combined federal and provincial income tax rate on the mining sector has been consistently below that on the manufacturing sector for the period covered, reflecting the various incentives. The differential advantage to mining has narrowed considerably from approximately 25 percentage points in the pre-tax reform period to 7 percentage points in 1975. The reduced differential reflects substantially lower rates on manufacturing and significantly higher rates on mining.

Table 8

Profit Rate on Shareholders' Equity and Effective
Income Tax Rates Mining and Manufacturing

Years	Mining			Manufacturing		
	Profit Rate		Effective Tax ₃ Rate	Profit Rate		Effective Tax ₃ Rate
	on Shareholders' Equity ¹			on Shareholders' Equity ¹		
	Before Income Taxes	After Income ² Taxes ²	Before Income Tax	After Income ² Tax ²		
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
1969	11.8	10.0	15.3	17.3	10.6	38.7
1970	14.9	12.5	16.1	12.4	7.3	41.1
1971	9.5	8.4	11.6	14.9	9.4	36.9
1972	6.8	5.7	16.2	16.9	10.8	36.1
1973	19.8	17.2	13.1	23.2	16.4	29.3
1974	21.4	16.3	23.8	26.7	18.7	30.0
1975	13.0	9.7	25.4	21.2	14.3	32.5

- 1 The before-income-taxes profit rate is after the subtraction of all provincial mining taxes and royalties. The after-income-taxes profit rates is then obtained by subtracting federal and provincial income taxes. These income taxes are before re-assessments.
- 2 Income taxes subtracted to arrive at the after-tax profit rate are federal and provincial income taxes.
- 3 Effective tax rate is the ratio of federal and provincial income taxes to the before income tax profit rate.

SOURCES: Statistics Canada, Corporation Financial Statistics, (61-207)
Statistics Canada, Corporation Taxation Statistics, (61-208)

Data from the Statistics Canada survey of industrial corporations indicate that effective income tax rates for mining have declined since 1975 due, in part, to changes in federal and provincial tax legislation.

2. Income Taxes and Other Levies Combined

In addition to federal and provincial income taxes the mining industry faces various levies at the provincial level in the form of mining taxes, royalties and other charges. Table 9 presents the total of income taxes and other levies paid to government as a percentage of book profits before any such payments.

It should be emphasized, however, that considerable care must be exercised in using and interpreting such information. Mining taxes and royalties are in part payments to the provinces in their capacities as owners of the resources. If these resources were privately owned, there would obviously be some charge for their use and this payment would be considered a normal cost of production to the companies. Information on the ratio of total revenues of government from mining to book profit cannot therefore be treated in the same fashion as is information on the effective income tax rates given above. As well, interpretation of comparisons between sectors must proceed with caution given that payments by other sectors for society's scarce resources are costs of production and not taxes in these statistics.

Nevertheless, royalties and mining tax payments are subject to the discretion of governments just as are income taxes and do represent an actual cash flow from the mining sector to governments. Given governmental control in setting these charges, they are lumped in with income taxes in the debate about the treatment of the industry. In light of the difficulty of determining what proportion of provincial levies represents a reasonable payment for the use of resources, and what proportion constitutes a tax as such, this debate is not subject to easy resolution.

Table 9 shows effective provincial and federal tax rates, (counting all provincial levies as taxes) on mining and manufacturing industries for the 1969 to 1975 period. The total effective tax rate on mining rose from 20.7 per cent in 1969 to 41.8 in 1975. Of this increase, the federal government accounted for 4.4 percentage points (4.9 including Territorial Mining Taxes) and the provinces for the remaining 16.2 percentage points.

The effective rates (including mining taxes and royalties) on mining were lower than the effective income tax rates on manufacturing except in 1974 and 1975. The reversal in 1974 occurred both because of increased taxes on mining and also because of reduced taxes on manufacturing. Although not shown in Table 9, effective rates of federal and provincial income taxation in sectors other than manufacturing were quite comparable with the total tax rate on mining. Income tax rates in services, retail trade and wholesale trade ranged from 39 percent to 45 percent on book profits.

The effective rates on mining have consistently remained well below 50 percent over the entire period covered in the table. Estimates of income taxes, mining taxes, royalties and other payments for 1976 and 1977 suggest that these may well have dropped substantially since 1975 as a result of reduced profitability and tax reductions.

The effect of current income taxes and other levies on the mining industry can also be seen by examining the rates of return, before and after tax, on a hypothetical mine investment over its lifetime, and assuming continuation of present tax rules. Results for three hypothetical mines are presented in Table 10. Rates of return are also calculated under tax rules prevailing in 1971 to provide some indication of the changes in tax burden over time resulting from changes in tax structures.

Table 10

Comparison of Internal Rates of Return Before and After Taxes on Total Invested Capital,
for Hypothetical Metal Mines Under 1971 and 1978 Federal and Provincial Tax Structures

Mine Model	Rate of Return Before Tax (%)	Internal Rates of Return After Federal and Provincial Taxes							
		Nfld.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	B.C.
MSR	1971 structure	16.8	16.0	16.4	16.4	16.7	16.1	16.9	16.3
	1978 structure	15.5	15.9	15.5	16.2	15.8	13.8	16.0	15.3
ABC	1971 structure	19.1	18.8	18.5	18.4	18.3	18.0	19.2	18.6
	1978 structure	17.1	17.7	17.1	17.2	16.4	15.2	17.8	17.2
DEF	1971 structure	7.9	7.9	7.9	7.9	7.7	7.7	8.0	7.5
	1978 structure	7.2	6.5	7.0	7.7	7.3	6.6	7.3	6.8

SOURCE: Simulations by the Department of Energy, Mines and Resources, for hypothetical metal mines. These simulations are designed solely to serve the purpose of providing a comparison of tax burden under alternative tax structures.

NOTE: Provincial taxes include mining taxes as well as the corporation income tax.

MSR: Profitable Integrated Base Metal (Open Pit) Operation.

ABC: Profitable Large Mine-Mill (Open Pit) Operation.

DEF: Marginally Profitable Medium Mine-Mill (Underground) Operation.

The mines are base metal mines with a life of twenty years operating under certain assumptions as to price and cost trends and resource charges which are not necessarily applicable in every province and circumstance. The mines differ in the assumed degree of processing associated with the operation and in their assumed pre-tax profitability and size.

Several points can be noted from the Table. First, it is clear that tax changes since 1971 have reduced the profitability of a new mine investment. There is considerable variation in the after-tax rate of return among provinces.

Secondly, it appears that, in several provinces, under both 1971 and 1978 tax rules, the reduction in the rate of return on the marginally profitable mine as a result of taxes is proportionately greater than for the larger, more profitable operations. This is partly due to the structure of provincial mining taxes and royalties that may result in liabilities being incurred even if little or no profit is being obtained. Such a situation may well be reasonable in that such charges are payments to provinces for resources actually extracted and such payments can properly be regarded as a cost incurred regardless of profit levels.

This again points to the conceptual difficulties in determining tax burden in the case of such provincial levies.

The discussion above has considered taxation in general. There are, however, some special situations which deserve mention. These are potash, integrated mining and processing operations, exploration and development incentives, and high marginal rates.

a) Potash

Currently, there are nine potash mines in Saskatchewan of which four are privately owned, three are owned by a provincial Crown Corporation and two are run jointly by private and Crown interests. Over ninety per cent of the production from these mines is destined for the export market.

These mines pay a number of levies to the provincial government which the private producers claim are excessive. The private producers are also liable for federal corporate income tax.

The main provincial levies were introduced during a period when the entire industry was privately-owned and rapidly increasing prices of potash were not matched by cost increases. The provincial government felt that additional levies were warranted in this circumstance.

In designing the new levies, statistical data on which to base a judgment as to the effect of the new system was not available from the industry. Developments in recent years have seen more cooperation and communication between the private producers and the government, including the transmittal of financial data from the industry to the government. An active review of the level of taxation on the industry is underway between the producers and the government.

b) Integrated Mining and Processing Operations

In any discussion involving the tax rates on industry and encouragement of further processing of minerals in Canada, it should be understood that the provisions which exist in most of the provincial Mining Tax Acts in Canada, and which are referred to as processing allowances, are basically not incentive measures. The processing allowance can be an incentive if the rates of the processing allowance increase with the degree of processing and the allowances, to be incentives must at least provide adequate recognition of actual processing income.

In their usual and historical form, the processing allowances can be disincentives to further processing because they have the effect of subjecting to provincial mining taxes a portion of the profits derived from processing. For example, studies of tax burdens on hypothetical mines indicate that, with the exception of Ontario and Quebec, an integrated mine operation pays considerably more mining tax in the various jurisdictions than does a non-integrated mine, despite the fact that they both exploit exactly the same amount of provincial minerals.

In order to understand why the foregoing circumstances now exist, it is necessary to understand the purpose and mechanics of the processing allowances. First of all, the processing allowances were not designed to be an incentive as their sole purpose was an arbitrary way of determining the profits attributable to mining up to the point of exit from a mine.

It is very difficult to place a value on untreated ores from a mine as they are seldom sold in this form. Thus, it has become customary to take the value of the mineral at the point of actual sale and work backwards through the entire process in order to determine profits at the pit's mouth. In recognition of the fact that profits are generated in milling, smelting or refining, the processing allowances were introduced as a mechanism to remove these processing profits. The normal rate of 8% of the original cost of processing assets (milling, smelting and refining facilities) was probably selected as an appropriate return on such investment at the time it was established.

c) Exploration and Development Incentives

As has been noted in describing the tax systems of the various jurisdictions, there are significant incentives to exploration and development embodied in federal and provincial Income Tax Acts. Exploration expenditures can be written off at 100 percent and qualify for earned depletion. In addition, provincial mining tax systems provide for the deduction of exploration expenditures in various ways. Development expenditures are deducted at 30 percent declining balance rate under all income tax systems except in Quebec and Ontario where the rate is 100 percent.

As well, it should be noted that the structure of the resource allowance provides greater incentives to exploration and development than the preceding tax abatement system. The allowance is based on resource profits before deduction of exploration and development expenses,

earned depletion and interest expenses. Thus the after-tax cost of exploration and development costs is lower as these costs act to reduce taxes directly. Other costs, which are deductible in determining resource profits, also reduce the amount of the resource allowance.

The result of these various provisions is thus that companies which undertake exploration and development will have lower effective tax rates than those which do not. However, the provisions may not provide any benefit to those engaged in exploration who are not in a taxable position or who do not have any current or immediate prospects of income.

d) High Marginal Tax Rates

As discussed previously, the industry has identified high marginal tax rates as a serious impediment to new mining investment. High marginal rates can occur under any system, but they are typically associated with progressive mining tax or royalty structures. They arise when the maximum rates under progressive provincial mining taxes or royalties are added to the federal and provincial marginal income tax rates. The industry is concerned that the high marginal rates reduce cash flow unduly and thereby discourage new investment. For example, a large, profitable mine in Ontario after utilizing all of its exploration, development and depletion would have a 27 per cent federal income tax rate (after resource allowance), a provincial income tax rate of 8.7 per cent (after automatic depletion) and a maximum 40 per cent provincial mining tax rate. The industry believes that the resulting 75.7 per cent marginal rate is excessive. It should, of course, be noted that high marginal rates apply only in exceptional circumstances characterized by very high profitability. Even then the higher rates apply only to a certain portion of income. As a result of this, and other provisions in the tax acts, the overall effective rates are much lower than the marginal rates.

Progressive rate structures may differ in their degree of progressivity, their maximum rate, the form of averaging allowed, the treatment of loss years and the income level or rate on return thresholds which trigger the higher tax rate. The effect of progressive systems on mining investment decisions will depend on the structure of the particular system.

Specific concerns about progressive tax systems and the associated high marginal rates are as follows.

A progressive tax system, even though it could be designed so as to yield the same aggregate revenue to the government as a given flat rate system, would discriminate against firms with fluctuating incomes. To be more specific, a progressive system would result in greater tax liability for a company that experiences fluctuating incomes than for one that experiences a steady income system. In order to avoid this problem, appropriate averaging provisions are necessary.

The publicizing of potential high marginal rates, even though they may not result in high overall tax rates can lead to the perception of Canada as a high-tax country and result in reduced investment from abroad as well as from domestic sources.

The provinces with progressive tax systems have adopted them for various reasons. Most provinces believe such systems to be a way of collecting economic rent as prices and profits rise. The Ontario system allows for low or zero rates on low profit situations and allows for the use of significant processing incentives. Saskatchewan believes that its system for uranium royalties with the progressive rates tied to a rate of return concept should not lead to an unfair level of tax. There is also the view that mining tax rates should not necessarily be added to income tax rates for purposes of comparison with other sectors to show a total rate since the mining taxes and royalties represent, at least in part, a payment for raw materials. The industry, of course, does not share this view. It is reasonable that resources should bear charges which reflect their value and costs of production and this may justify high marginal rates in some instances.

3. International Comparisons of Canadian Mining Taxes

In judging the appropriateness of tax burdens, it is useful to compare tax rates in Canada with those in other jurisdictions. Mining operations in other countries compete directly with Canadian production and these locations compete with Canada for new investment.

Comparisons of tax burdens between countries can be misleading for several reasons. First, many other factors affect competitive forces and flows of new investment. These include basic differences in production costs, quality of ore bodies, availability and cost of transportation and infrastructure, local labour market conditions, as well as political and cultural circumstances. In fact, for a given investment project, these factors may have vastly more influence on company decisions than do tax considerations.

Secondly, in developing countries mining is often a large contributor to total domestic output and an important source of scarce foreign exchange. This latter fact implies that these countries may well adopt an extremely preferential level of taxation in order to secure foreign exchange to be used to pay for much-needed imports. In many cases, individual projects will be subject to specialized tax arrangements that depart appreciably from statutory tax provisions. While Canadian tax policy in relation to the mining sector should be competitive, this does not imply that the nation's wealth should be given away. Such a policy would imply greater taxes on other members of society and/or a reduced stream of services from governments.

Thirdly, international differences in resource ownership that have evolved can lead to important differences in measured tax rates without reflecting the differences in costs. For example, to the extent that higher levels of public ownership of resources are reflected in higher payments to governments, "tax" payments will appear higher even though costs may well be comparable in another country in which private owners extract similar payments for use of resources that are obviously not taxes. Again, arrangements in certain countries may require that governments be given a certain equity percentage (or revenue payments under a profit sharing plan) without, in fact, having contributed to the project. Such arrangements obviously impose non-tax costs on companies.

a) Comparisons with the United States

Significant differences exist in the income tax provisions between the two countries both generally and in mining in particular. The major similarities and differences in the specialized provisions affecting mining are as follows:

- (i) In the United States, the average statutory rate of federal and state tax is approximately 51 per cent of taxable income. (This comprises a federal rate of 48 per cent and deductible state income taxes varying from zero to 10 per cent). In Canada, the average statutory rate is 47 per cent (again varying by province).
- (ii) Exploration expenses in the United States may be fully claimed when incurred. However, those exploration expenditures which result in a successful mine must be brought back into income and then capitalized. In Canada, exploration expenses may be fully claimed when incurred. Development expenses in the United States are also fully deductible, whereas they may be written off in Canada at 30 per cent.
- (iii) Mining and processing assets may be written off in a variety of ways, based on useful life. Typical write-offs in the U.S. would be 10-15 per cent on a declining balance basis. In Canada, on the other hand, such assets may be claimed fully without limitation up to the amount of income from a new mine or major expansion of an existing mine or written off at 30 per cent.
- (iv) The United States allows percentage depletion in relation to gross income for mining. Rates of depletion are, for example, 15 per cent for iron ore and copper and 22 per cent for nickel and lead. Depletion is limited to 50 per cent of taxable income from the property. Canada has a system of earned depletion generally at the rate of one-third of exploration, development and other eligible expenses, claimable up to 25 per cent of resource income.

Table 11 shows the effective income tax rates on book profits before taxes in the mining sector in Canada and the United States, and compares these with the tax rates on manufacturing. The latest data available for the United States is 1973 and values for that year as well as for 1974 and 1975 are shown for Canada. In 1973, the Canadian effective tax rate was 13.1 per cent compared with 23.1 per cent in the United States. In Canada, the effective tax rate had moved to 25.4 per cent in 1975. Preliminary statistics indicate that the U.S. rates in 1975 is about 2 to 3 percentage points higher than in its 1973 level.

It is difficult to compare mining taxes, royalties and other charges in Canada with those in the U.S. In many cases, resources are privately-owned in that country. As well, as in Canada, several taxes levied by state and local governments may well apply to mining operations.

In addition, the federal government in the United States levies charges and rental fees on developments on federal lands. Tax rates may vary significantly depending on location in the two countries. Inter-regional variations in tax rates may be larger than average differences between countries. The results of comparisons will thus vary depending on the states and provinces chosen.

Table 11
Corporate Income Taxes As A Per Cent
of Book Profits, Mining and Manufacturing
Canada and The United States

	<u>Canada</u>			<u>United States</u>
	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1973</u>
Mining	13.1	23.8	25.4	23.1
Manufacturing	29.3	30.0	32.5	41.6

Note: Effective tax rates are federal and provincial or state income taxes as a percentage of book profit before income taxes. The before income tax book profit is after the subtraction of mining taxes and royalties in both countries. Slight differences in comparability of sectors may exist between Canada and the United States, but these are not thought to materially affect the results.

SOURCES: Statistics Canada, Corporation Taxation Statistics, various years. U.S. Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Corporation Income Tax Returns, 1973.

It is not clear what relevance differences between Canadian and United States tax burden have for Canadian policy decisions even in those situations in which comparison showed a lower burden in the United States. A very large part of Canada's mineral production is exported at an early stage in the production process. The mining taxes and royalties received by the provinces for the use of the resources, and the federal and provincial income taxes collected on the profits from the extraction and early processing stages, are thus the only return to the people of Canada on the exports. In the United States, virtually all mineral production is manufactured to the final product stage within the country. If the tax burden is light in the early stages (milling, smelting and refining), the resulting higher profits available later in the production process are still taxed within the country. This is a viable means of stimulating investment and employment both in mining and further processing. This is not the case for Canada, where taxes must be collected before export occurs.

The comparison would serve some purpose if Canada were in competition with the U.S. in export markets for minerals. However, the degree to which Canada competes with the United States in mining is less than in many other industries. Other developed countries, such as

Australia and various less developed countries, are often the main competitors. It is their tax systems (and cost structures and economic and political environments) which may be more relevant in considering the relative tax treatment of the Canadian producer.

b) Comparisons with other Countries

It is not a straightforward task to compare effective tax rates on the mining sector in Canada with those applicable in other foreign jurisdictions. All that can be done here is to provide qualitative conditions based on analysis of tax structures as they apply in these countries. No matter what the general trend, it is undoubtedly possible to cite a set of circumstances under which Canadian taxes are higher or lower than those in other countries.

Depending on the minerals involved, Canadian producers compete with a significant number of other countries. A full comparison of the tax burden in all competing countries is beyond the scope of this paper. A brief examination of taxation policies in several major competing countries has been performed. The countries considered include Australia, Indonesia, South Africa, Ireland, Peru, Zaire and Chile.

On the basis of this information, some qualitative conditions can be reached about Canadian tax regulations in comparison with that in other countries. The statutory tax rates in the developed and several of the developing countries are not significantly lower and in several cases are higher than in Canada. For example, rates of income tax in Australia, South Africa, Ireland, Indonesia and Peru, are in the range of 30 to 50 per cent, which compares with Canada's average, combined federal and provincial statutory rate on this sector of 47 per cent. In certain cases, other taxes raise this rate considerably, an example being export taxes in Zaire.

The treatment of exploration and development expenses varies among developed countries, but Canada's treatment (full, immediate write-off for exploration expenses and 30 per cent write-off of development expenses) appears to be in line with the practice in other countries. With respect to depreciation provisions, Canada's capital cost allowances in respect of mining assets are generally 30 per cent. This compares with 20 per cent in Australia and 12.5 per cent in Indonesia. Many of the countries do not have special incentives equivalent to Canada's earned depletion system, but they do have generous investment credits.

An analysis of mining tax regulations by the Sector Task Force of the Canadian Non-Ferrous Metals Industry attempted to compare the income and royalty taxes on mining, both central and local, of various countries. It concluded that, "it is not [a] complete [study] but it does seem to show that in many ways existing Canadian regulations are as favourable for investors in mining, smelting and refining as those of countries such as the United States, Ireland, Australia, New Zealand, South Africa, Brazil, Mexico, Iran, Indonesia and New Caledonia".¹

¹ Report of the Consultative Task Force on the Non-Ferrous Metals Industry, Alfred Powis, Chairman, (June 29, 1978), Appendix III, p.15.

Of course, it should be emphasized that such comments are, of necessity, rather general in nature. Their purpose is to illustrate that Canadian federal and provincial tax structures are far from being anomalous when compared to other countries. However, especially in developing countries statutory tax rates can be a very poor indication of effective tax rates actually paid. As well, such comparisons do not take into account other government charges and participation arrangements which impose costs on producers and/or lower profits available to private entrepreneurs.

Finally, it should be noted, that other factors such as infrastructure costs, socio-economic and political factors, and quality and location of ore are often more important than taxes in investment decisions and in determining the relative costs of extraction in various jurisdictions.

4. Tax Burden in Relation to National Priorities

Canada has various priorities which touch upon the resource industries. These include:

- continued growth and investment
- growing employment opportunities
- energy self-reliance
- diversification and expansion of the Canadian economy into upgrading of production beyond raw material and semi-processed stages
- appropriate management of the rate of resource utilization
- appropriate degree of Canadian ownership and control.

The tax system applying to the resource industries recognizes the importance of several of these priorities through special incentive provisions. The incentives for exploration and development and new mine development which contribute to growth, investment and employment have been outlined in detail. The frontier oil incentives and those related to non-conventional energy developments have also been described.

Are such tax incentives sufficient to achieve our national priorities? It is obvious from the discussion of economic conditions in the mining sector that its performance is not as robust as could be desired. Examination of pre-tax rates of return indicates that profitability is lower than in previous periods. This industry's performance is related to economic influences at home and abroad. Some are temporary, some may presage more permanent shifts in Canada's position. To some degree, the weak performance may also be related to the uncertainties caused by past tax changes by the two levels of government. It is not clear whether tax policies can, or should, fully offset or reverse these influences.

It will be necessary to consider, on the basis of information in this Report, whether and to what extent national priorities involving this sector warrant tax action to reduce the overall level of taxes or to alter the structure of the tax system to achieve particular goals. Such deliberations must keep in mind that similar national priorities exist with respect to other sectors and that opportunities to generate employment, a favourable trade balance and other objectives also are available in other sectors if expansionary fiscal measures were to be taken.

5. Conclusions regarding the level of taxation in the mining industry

In summary, this section invites the following conclusions about the level of taxation on the mining industry.

- a) Federal and provincial income taxes on mining have risen in the 1970's, but are still lower than the income tax burden on other Canadian industries.
- b) Tax levels including both income taxes and provincial mining taxes, royalties and other charges have also risen in recent years and are currently higher than in manufacturing if only income taxes are considered for the latter industry. There are also other industries such as services, retail trade and wholesale trade in which the income tax burden is similar to the total tax burden in mining. This indicates the overall tax level in mining is generally in line with that in other industries, keeping in mind that mining taxes and royalties are also in part payments to governments for use of resources and are therefore similar to payments to private sector owners rather than taxes.
- c) International tax comparisons are difficult to make. In any event, it is not clear that Canada should attempt to match tax rates in other countries. In the case of the United States, lower taxes on the extraction phase can be offset by higher taxes on processing, whereas in Canada the relatively lower amount of domestic use means that taxes on extraction are the principal returns to governments. In developing countries, tax systems may well reflect widely different priorities than those in Canada.
- d) The contribution of the tax system to the current problems in this section has been appreciably less than that of other factors such as costs and prices. This is not to imply that the tax system cannot be used to help the industry.

VII FEDERAL-PROVINCIAL DIVISION OF REVENUES

The issue of the federal-provincial division of revenues from the sector is a crucial one. This section does not analyze or comment upon the differing views of the issue but rather estimates what the overall shares have been. It should be emphasized at the outset that the analysis results in this section are estimates.¹ While they are

1 The data are termed estimates for several reasons, namely: the need to combine royalty collections on a provincial government-fiscal year basis with income taxes payable reported on a corporate financial year basis; the lack of data on federal and provincial taxes paid for most provinces (only taxable income allocation is available) and the need to segregate petroleum refining profits and taxes from the production phase of the business. Although the estimation procedures in this report provide results that are a reasonable guide to the trend of the federal provincial revenue shares, data for any one particular year may not give a precise representation because of the timing differences between the basic sources of data.

based on published data sources, results for any one year should not be regarded as a precise representation. Rather, the purpose of this section is to shed some light on shifts that have occurred in the past.

Tables 12 and 13 show the estimated revenues collected from the resource industries over the period 1969 to 1975. Total revenues collected from the metal mining sector (excluding the Yukon and N.W.T.) rose from \$154 million in 1969 to \$649 million in 1974, then fell to \$485 million in 1975. The federal share of revenues from this sector has declined over this period (from 47 per cent in 1969 to 33 per cent in 1975) while the provincial share has risen. This, however, should not be taken to imply that the federal base has been eroded. In fact, changes in the treatment of deductibility of provincial mining taxes and royalties serve to secure the federal base.

Table 12

Estimated Federal and Provincial Revenues
From the Resource Industries^{1,2}

<u>Year</u>	<u>Metal and Other Mining</u>			<u>Petroleum, Natural Gas and Coal Production³</u>		
	<u>Provincial</u>	<u>Federal</u>	<u>Total</u> (\$ millions)	<u>Provincial</u>	<u>Federal</u>	<u>Total</u>
1969	82	72	154	177	35	212
1970	101	107	208	202	48	250
1971	64	52	116	242	64	306
1972	65	50	115	291	77	368
1973	145	120	265	579	109	688
1974	402	247	649	1,680	450	2,130
1975	327	158	485	1,971	748	2,719

¹ Definition of provincial revenues excludes various charges for exploration rights, licences, rental fees and miscellaneous revenues. Royalty tax credits and royalty tax rebates are deducted from provincial revenues. Oil Export Charges are excluded from federal government revenues.

² Excludes mining and income taxes collected in the Yukon and N.W.T.

³ Taxes on petroleum refining profits in Ontario, Quebec and the Atlantic provinces are not included.

SOURCES: Statistics Canada, Corporation Taxation Statistics (61-208).
Department of Finance calculations based on Public Accounts of the various provinces.

Table 13

Estimated Federal and Provincial Percentage Shares
of Revenues from the Resource Industries^{1,2}

<u>Year</u>	<u>Metal and Other Mining</u>		<u>Petroleum, Natural Gas and Coal Production³</u>	
	<u>Provincial</u>	<u>Federal</u>	<u>Provincial</u>	<u>Federal</u>
1969	53	47	83	17
1970	49	51	81	19
1971	55	45	79	21
1972	56	44	79	21
1973	55	45	84	16
1974	62	38	79	21
1975	67	33	72	28

1, 2, 3 See footnotes to Table 12

SOURCES: Statistics Canada, Corporation Taxation Statistics (61-208).
 Department of Finance calculations based on Public Accounts of the
 various provinces.

Part of the decline in the federal share which apparently commenced in 1974, is due to the increases in provincial levies other than income taxes. Another part of the decline in 1975, appears to have been the result of a fall in profits in the industry which has been noted previously. Reduced profitability apparently has a larger effect on federal revenues than on those of the provinces because of the structure of certain provincial mining taxes and other levies which are not related to income. Current systems in some of the provinces are, however, quite responsive to changes.

An indication of the decline in federal share is also provided by simulations using the hypothetical mine models described in section VI-2. Such results are useful because they abstract from cyclical factors that can affect actual shares in revenue collections in a given year.

Simulations with the tax rules applying in 1971 and those applying in 1978 show that the provincial share, disregarding temporary cyclical fluctuations in the industry, has increased on average by eight to nine percentage points of total revenues (treating all mining taxes and royalties as taxes). These results re-inforce the conclusions reached earlier on the basis of examination of actual tax revenues collected by the two levels of government.

Taxes collected from the production of petroleum, natural gas and coal (excluding various charges for exploration rights, licences, rental fees and miscellaneous revenues, and the federal oil export charge on oil) rose steadily over the period from \$212 million in 1969 to \$2,719 million in 1975. The federal share of revenues rose from 17 to 28 percent of tax and royalty revenues.

Up to 1970, the petroleum and natural gas sector in Canada was in a development phase; in many cases exploration and development costs had exceeded production income resulting in very little federal income taxes being paid. During the 1970's the industry was maturing and this fact combined with the rapid increases in the selling value of oil and gas and changes in income tax legislation resulted in increases in revenues.

VIII OBJECTIVES FOR RESOURCE TAXATION SYSTEMS

In Canada, many aspects of natural resources fall within the jurisdiction of the provinces under the BNA Act and the provinces are also in many cases owners. Similarly, in many cases, the federal government owns natural resources on federal lands and in the northern territories. The federal and provincial governments collect income taxes from the sector, and provide certain services and regulatory control. The division of powers and responsibilities has a constitutional basis and has evolved through practice.

In levying taxes, collecting royalties and providing programs, each jurisdiction obviously must look to the desires of its citizens, the depletion of its resources, the characteristics of its resource base and its revenue requirements in developing its policies. Since the underlying factors are varied, different systems are justified and to be expected.

Nevertheless, a set of resource taxation policy objectives can be identified which might be generally acceptable to all governments and the mineral industry. Adherence to these objectives would not necessarily impose a uniform system nationally, nor would it detract from the ability of individual jurisdictions to develop their own policies. However, it would provide a framework in which greater continuity, simplicity and harmony in the taxation of the petroleum and mineral industry could be obtained. This would help to ensure that the resource industries can face the future with greater certainty concerning the taxation policies affecting them. Therefore, this section outlines and discusses the objectives in resource taxation that governments might undertake to work toward.

Taxation policies in the resource sector must take into account the need to have a healthy expanding industry while at the same time providing an adequate return to the owners of the resource and providing a secure tax base for both the federal and provincial governments.

A healthy resource industry provides economic benefits to Canada in terms of income, employment and exports and contributes to national priorities such as secure energy supplies.

The owners of the resources should have the opportunity to obtain adequate returns for the use of depleting reserves of minerals, petroleum and coal. A particular responsibility falls on the provinces in this respect as major owners of resources. It is their responsibility to assure that all their citizens obtain benefits from the development of publicly-owned resources. This requires royalty and tax systems designed to obtain a fair and adequate return to the provinces. Both levels of government have expenditure responsibilities including those of direct benefit to the resource industries which require an adequate revenue base to support. Both industries and individuals benefit from these expenditures and should be expected to share a portion of the burden. This applies to the resource industries as it does to other industries.

Within the global objective stated above, a number of specific objectives can be identified whose adoption would provide a viable means of achieving these ends. These specific objectives, which are discussed below, are:

- a) stability and certainty in the tax systems;
- b) recognition in tax systems of the cyclical nature of the mining industry;
- c) an acceptable level of tax in order to achieve an adequate level of capital investment, growth and development;
- d) an acceptable Federal/Provincial division of revenues;
- e) greater harmonization and less complexity in the various tax systems;
- f) adequate encouragement of processing activity in Canada; and
- g) consistency of tax systems with national priorities such as security of energy supplies.

1. Stability and Certainty in Tax Systems

In even the brief review of the federal-provincial systems of resource taxation presented in Section IV, the number and frequency of tax changes was quite evident. These changes, concentrated in a few years, exceeded what many industries face in several decades. It is important to understand the causes of and reasons for these numerous changes if progress is to be made in avoiding such turbulence in future.

First, there was Tax Reform which, among other things, sought to redress partially the relatively generous tax treatment accorded the resource industries. This was justified on grounds of good resource allocation and economic growth. It also sought greater equity through introduction of a capital gains tax. While uncertainties which were generated by Tax Reform have virtually disappeared, uncertainties concerning the possibility of future major tax changes persist.

Secondly, the boom in raw material prices in the early 1970's led to changes in provincial levies because of the need to ensure adequate compensation for resource extraction. Some of the changes were quite complex, some were regarded as being onerous, and some failed to make adequate distinctions between purely cyclical price and profit increases and more permanent increases. Provinces have recognized these problems and have made some adjustments. When provincial levies were increased in the 1970's the federal income tax base could have been eroded and this led to federal responses in 1974 and 1975. The main response of the federal government was to replace the previous system of royalty and mining tax deductibility, initially by a tax abatement system, and subsequently by a resource allowance. While the industry did feel itself caught in the middle during the transition period, it is the view of the federal government that the new system should contribute to stability and certainty.

Despite the need for some changes in income and resource taxation in past years, there are valid reasons for industry concern about stability and certainty. Adoption of the specific objective of stability and certainty by governments would therefore lessen such industry concerns and would thereby contribute to growth and development.

A brief consideration of the points behind the industry desire for a stable and certain tax environment underline its importance.

a) When tax systems are changed, this affects the expected profitability of projects and companies, and may be immediately reflected in the value of the company and its share prices.

b) The introduction of new tax systems with new definitions, rules and provisions inevitably creates a climate of confusion over tax impact and tax interpretations, and imposes the need to develop an understanding of the system. This will be especially difficult for companies operating in several taxing jurisdictions. Delay in making business decisions is a likely result.

c) A history of frequent and complex tax changes will itself create a climate of skepticism and uncertainty relating to government policy actions, which will be added as one more risk factor in the resource sector, where investments are often large and of a long-term nature. Certainly, the industry has expressed concern that any future cycle of high profitability may bring about a repetition of the rapid changes experienced in this decade.

In Canada, it appears that the economic uncertainty caused by the rapid and numerous changes in tax systems increased the risk of new mining ventures and had a negative influence on investment decisions. A similar effect occurred initially in conventional petroleum, but this was overcome by the buoyant economic conditions in the industry and adjustments made by the provinces.

The industry has requested that there be a new tax regime with uniform definitions of mining income and maximum combined marginal rates of tax. In the industry's view, then, stability is closely linked to rigid limits on increases in taxation. Such a viewpoint is probably

unrealistic. While governments can recognize and endorse the need for maximum stability and certainty in order to encourage new mining investments, changes in views as to the appropriate level of royalties and taxes and appropriate means of collecting them will undoubtedly lead to occasional adjustments of tax systems in a democratic society. Indeed some developments such as permanent increase in the real prices of some resource commodities may call for such adjustments. Governments therefore cannot commit themselves to a policy of fixed tax regimes, but can undertake to endorse the principle of stability and give it substantial weight in considering future taxation of this industry.

2. Recognition in the tax system of the cyclical nature of the mining industry

The review of economic conditions contained at the beginning of this report documented that there is greater cyclical behaviour in the mining industry than in industry in general. This has been a generally accepted observation about the mining sector and the need to recognize this behaviour in tax structures has been forcefully made by the industry.

The industry concerns centre upon both the structure of certain royalty and tax systems and also the possibility that the previous experience of new and more onerous systems will accompany any future period of profitability. The latter point has been addressed under stability and certainty, but governments also must be concerned with the extent to which existing tax systems recognize the cyclical nature of the problem.

Given the provincial jurisdiction over mineral resources, it is reasonable for governments to expect that any long term increases in the value of resources give rise to higher revenues. The mining industry's view is, however, that the progressive rate structures of some provinces have the effect of skimming off purely cyclical profits, as opposed to profits arising from long-term appreciation in resource values. However, it should be noted that some of these tax regimes result in little or no tax being paid in periods of low profits or in marginal situations.

The prediction of cycles and distinguishing temporary price appreciation from a long-term trend is difficult. This means that tax royalty and tax systems should be flexible enough to give a reasonable return to mining firms over a cycle, allowing years of low prices to be recognized as well as period of high prices. Potential responses to this include the modification of averaging provisions, progressive rate structures, loss carry-forward and loss carry-back provisions.

3. An acceptable level of tax in order to achieve an adequate level of capital investment, growth and development

The First Ministers at the Federal-Provincial Conference of February 13-15, 1978 indicated their view that an expanding private sector would be the major impetus for growth in the Canadian economy. An important objective of this review of mining taxation is to ensure that fiscal systems are in accord with the objective of adequate capital investment, growth and development.

The mining industry is currently subject to the regular corporate tax rate of 46 per cent less a 10 per cent abatement for provincial taxes. The provinces also assess corporate taxes at rates ranging from 10 per cent to 15 per cent. The exception to these regular rates occur in manufacturing where the manufacturing profits deduction reduces the effective federal rate to 40 per cent less the 10 per cent provincial abatement. In 1972, the regular corporate tax of 50 per cent applied to mining as to other industries. The mining industry is also subject to mining taxes and royalties at varying rates.

While these are the statutory tax rates applicable, effective tax rates are the relevant measure in deciding upon an acceptable level of tax. These take account of not only statutory tax rates, but also special deductions which reduce tax liabilities below those otherwise payable. As noted in several places in this Report, these deductions are particularly important in the mining and petroleum sectors.

The review of the taxation of the mining industry carried out in this report indicates that in general the industry does not face over-all, average tax burdens that would discourage development and growth when warranted by economic conditions.

With respect to actual taxes paid in Canada it was noted that, while the effective corporate income tax rate in mining had risen in the last six years, it stood at only 25.4 per cent in 1975 compared with manufacturing at 32.5. When provincial mining taxes and royalties are included, the rate is 41.8 per cent which is in line with other sectors. If action were taken to lower taxes, it would have to be because of a perception that special conditions in the industry warranted special treatment and not because of unfairness in the existing system.

The industry has argued that a maximum 45 per cent (combined mining and income taxes, taxes and royalties) tax rate should be applicable to achieve similar treatment to other industries. Such an arbitrary maximum is neither realistic nor appropriate. A highly profitable operation, for example, should be prepared to pay more than a 45 per cent combined total tax rate, including royalties, whereas a marginal operation should pay less. While both should expect to face the same corporation income tax rate, the former should expect to pay higher taxes or royalties since, in all likelihood, its higher profitability (excluding purely cyclical profitability) reflects use of a more valuable natural resource. Another aspect of this question is that of marginal vs. effective tax rates. While the marginal rates might be quite high, the effective rates as shown in this report are considerably less than 45 per cent. Hence, it is not possible to argue that the actual burden of the industry is too high based on high potential marginal rates. High marginal rates may, however, have adverse psychological effects and, as already noted, may tax cyclical profits in an undesirable way.

The taxation of resource sector profits has traditionally contained some important incentives for exploration and development. These were reduced in the income tax system at the time of tax reform in the interest of more neutral treatment of various industries, but some significant incentives have been retained. Provincial royalty and mining tax systems also contain numerous examples of incentives for exploration and development.

Adoption of the principle that taxes be minimal until capital has been recovered would be a specific means of working towards the objective of encouraging exploration and new development.

This has been a fairly generally accepted principle in regard to resource taxation in Canada. For example, the Proposals for Tax Reform released by the federal government in 1969 stated that "special arrangements are desirable to ensure that the costs of exploration and development may be charged for tax purposes as early as possible in order that taxes will only be applied when it is clear that a project is profitable". The Conclusions of Federal - Provincial Mines Ministers Conference held on January 20, 1978 record that "Most Ministers suggested that this (recognition of the high risk nature of the industry) could be achieved by deferring or further reducing mining taxes until the invested capital had been recovered".

Capital recovery before taxation commences implies that deductions for capital items such as depreciable assets be allowed rapidly. In this way, all capital costs may be recovered from operating income (income before deductions in respect of capital items) before taxes are levied. There is no single reason to adopt such a principle, but there are a variety of conditions facing the resource industries which make it a useful guide in designing tax policies. The most important of these is a concern for a measurement of income which appropriately recognizes the many uncertainties in the resource sector.

Conventional accounting practices arrive at a measurement of income by matching costs to revenues over time. In the resource sector, it is common to have the revenues against which associated costs might be deducted separated by a long and variable time period. Because of the time lags and special circumstances such as selling in international markets, the possibility that revenues will not be adequate to cover costs always exists. In this situation, it is desirable tax practice to provide for a rapid write-off of exploration, development and capital costs of resources projects. The principle of recovering costs before taxation responds in a generous way to this characteristic of the resource industries.

4. Appropriate Federal and Provincial Sharing of Resource Revenues

As in past decades, the issue of federal/provincial sharing of revenues generated by the resource industries is one of the most controversial issues that governments currently face. It is also potentially one of the most damaging to future development because of the uncertainty it creates for companies in the industry. Provinces are of the opinion that the constitution as currently interpreted inhibits their ability to design appropriate resource tax systems.

As already noted, natural resources within provincial boundaries fall mainly within the jurisdiction of the provinces and the provinces are also in many cases the owners of the resources. As such, provinces have the right to charge what they wish for them. This is often referred to as the right of the provinces to obtain the "economic rent" from resources belonging to them. The federal government, for its part, has

the right to levy taxes, including income taxes, on resource companies and legislate with respect to certain aspects of the industry falling under federal jurisdiction. Each level of government has social and economic responsibilities that require it to have an adequate tax base. Federal responsibilities extend to all regions and inevitably, therefore, involve transfer of funds and resources between regions. (The area covered by this paragraph and the preceding paragraph is one in which there are differences in points of view by officials.)

a) The Provincial View

The provincial view is based on the principle that jurisdiction over natural resources is constitutionally vested with the provinces. The income tax system must give adequate recognition to these rights. The provinces, however, do recognize that the federal government has the right to tax resource companies in order to meet its national responsibilities.

In addressing these points, provinces are conscious of the fact that resource charges, like income and commodity taxes, materially affect the profitability of resource based industry. Some provinces are concerned that the current income tax system does not treat provincial charges as basic raw material costs. This is in contrast to the treatment of similar expenses in the form of royalties paid to private owners. The provinces are also conscious of their primary social responsibilities involving major expenditure commitments for the provision of basic infrastructure before the long term future of such infrastructure is assured. Some provinces believe that the recovery of these social capital commitments is partially achieved through provincial taxes and royalties. The right to this recovery should be adequately recognized in the income tax system.

The provinces acknowledge that the resource allowance provides some recognition of provincial rights to ownership of the resources. However, they remain concerned that the resource allowance system does not adequately recognize provincial rights particularly in certain situations. In this context, provinces are concerned about the impact of the resource allowance system on less profitable operations. In such cases, the resource allowance system by nature provides only limited or no offsets to resource charges (eg. minimum royalties).

As well, provinces are concerned with the impact of the resource allowance on maximum marginal rate calculations taking both provincial resource charge systems and the national income tax system into account. Other changes to the national income tax system, in particular, the withdrawal or modification of some long standing incentives, also affect marginal rate calculations. Provinces, however, question the meaningfulness of calculations which add marginal resource charges and income tax rates together. Effective total tax rates are greatly affected by profitability and cyclical swings, graduated rates and generous allowances. Furthermore, high marginal rates may be warranted in certain circumstances. Industry-wide generalizations based on such analyses are not applicable.

There are differences in the attitudes of several of the provinces to the current system of federal taxation and particularly in respect to the federal government's recognition of the provincial right to impose a levy for the use of their resources. However, all recognize that competitive erosion of either revenue base will only aggravate current industry problems. In the interest of engendering a sense of stability in the industry, the provinces feel that any adjustments in provincial tax systems should be beneficially reciprocated by the federal system.

The provinces feel that the general taxation objective of harmonization more practically characterizes one of this set of initiatives on mineral taxation, given the differing goals and circumstances of the provinces. While it is generally acknowledged that homogeneity and uniformity might be desirable from an industry-wide perspective, complete homogeneity and uniformity of systems is impossible to achieve under our system of government. Adoption of the concept of harmonization as an objective implies a degree of continuity in the consultative apparatus which has led to this current set of federal-provincial mineral taxation initiatives. Also, this objective implies that the provinces and the federal government agree to the global objectives stated in this paper, and that provincial policies will strive for harmony with accepted global objectives even though methods adopted to achieve this will necessarily differ in each jurisdiction.

Provinces are cognizant of the importance of the current federal-provincial review of resource taxation. The process of examining possible adjustments in resource taxation is a two way street and it is not only the provinces which should be expected to reassess their tax and royalty structures.

b) The Federal View

The federal view is based on several general principles. First, the federal government believes that the mining and petroleum sectors must bear a share of taxes on profits that is reasonable in relation to that levied on other sectors. A provincial resource is also a national resource. The federal government has the right and responsibility to obtain a reasonable level of revenues from the profits of the mining and petroleum sectors in order to discharge its responsibilities to all Canadians.

Secondly, while the federal government recognizes and respects the ownership rights of provinces, it does not regard its tax regime as challenging those constitutional rights. However, the federal government must ensure that its tax base is not eroded.

Thirdly, the federal government believes that the most appropriate system of taxation, in any sphere, is one under which actions by either of the two levels of government do not have detrimental consequences for the other levels of government. Each government should be relatively free to levy the taxes that it sees fit, answerable for its actions to taxpayers and the public at large. Of course, each level of government must recognize in setting its tax policies that overall tax levels have

to be reasonable. The federal government does not believe, therefore, that it is appropriate to regard total potential revenues from the mining and petroleum sectors as an amount that should be shared in some relatively fixed fraction among federal and provincial governments.

Keeping in mind these general principles, the federal authorities view issues raised by the provinces in the following light.

The federal government understands the view of the provinces that provincial levies are payments to provinces for economic rent and for the use of the resources. The federal view on the issue of deductibility of provincial levies is, however, that a fundamental difficulty exists in measuring economic rent and translating it into specific tax system arrangements.

Past circumstances led to provincial levies threatening to undermine the federal tax base and this has to be avoided in the future. Because royalties received by private sectors are subject to federal income tax, their deductibility by the resource companies does not erode the federal base. There is thus a basic difference between government royalties and private royalties. The appropriate approach is to examine whether the parameters of the current system are, in fact, producing a broadly satisfactory division of revenues. The federal view is that the present system leads to stability and that if it were to produce an inappropriate division of revenue, change in the parameters of the system and not in the nature of the system itself would be necessary.

The division of revenues produced by the current system and the level of tax rates on the sector have already been examined. This examination showed that the federal share in mining revenues has been declining while rising for petroleum. In 1975, the federal share was about 33 per cent of tax revenues from mining and 28 per cent of tax revenues from petroleum, natural gas and coal. Effective federal income tax rates on the mining sector are very low in absolute terms and lower than in virtually all other industries (see Table 9). The adoption of the resource allowance ensures that the federal tax base is not eroded by actions taken by the provinces.

The present resource allowance is not meant in any way to question provincial rights concerning natural resources, including their right to set resource charges. Under the present system, any action by a province to change its levies on resources is much less likely to lead to a counter-action by the federal government than under the previous system. Therefore, the real, as distinct from the apparent, flexibility of provincial policy has been improved.

Concerning the question of marginal mines, the federal government believes that such marginality itself reflects low "economic rent" and so would logically call for recognition through provincial mining, royalties and taxes. To the extent such marginal operators have low incomes, their circumstances are automatically recognized at the federal level through lower income taxes. In these circumstances it would not appear appropriate for the federal system to provide special tax relief to marginal operators in order to enable them to pay royalties to resource

owners in excess of the real value of the ore bodies in question. At the same time, provinces would have every right to maintain levies at levels that would encourage resources being left for development in future years.

c) Policy Questions Regarding Revenue Sharing

There would seem to be four major questions that Ministers might address concerning revenue sharing.

- (i) Do the present tax arrangements adequately recognize the constitutional rights of the federal and provincial governments with respect to the taxation of resource industries?
- (ii) Is the present division of tax revenues of the resource industries between the federal and provincial governments acceptable under present circumstances?
- (iii) Is the resource allowance concept a desirable feature of the present system in terms of tax system stability and benefits to the industry?
- (iv) Is the progressive tax concept a desirable feature of the present tax system?

5. Greater Harmony and Less Complexity
in Tax Systems

Many producers operate in several provinces and situations may arise in which they are making decisions about the choice of location of a new mine or processing facility. The producers are naturally interested in the tax systems being as uniform in structure as possible as this reduces complexity and makes decision-making easier.

On the other hand, the individual aspirations and economic objectives of provinces differ and provinces must have sufficient leeway to develop policies relative to their resources in the way that they see fit. As well, economic situations and circumstances surrounding resource bases differ by mineral and by province and it is natural that individual taxes will differ somewhat from those in other provinces (e.g. taxes based on income versus taxes based upon rates of return). As a result complete uniformity of provincial income taxes and other levies is not feasible.

Certain provinces and the federal government believe that differences in provincial objectives should not result in inter-provincial tax competition designed to attract processing activities or new investment to one province at the expense of others. Over the longer term such competition would result in a tax jungle with no benefits to any province and undesirable consequences for all.

Complexity of tax systems may also arise regardless of their concurrence with tax systems in other jurisdictions. In many cases complexity results from the search for precision and equity in taxing statutes, objectives which are also highly desirable. It is a reasonable objective, however, to ensure that tax statutes and future tax changes are not unnecessarily complex.

6. Encouragement of Further Processing in Canada

The encouragement of the processing of Canadian resources has long been a goal of federal and provincial governments. Upgrading activities are generally perceived to be something to be encouraged, in that they foster increased employment, regional development and a higher value for exported Canadian resources. Encouragement of processing should not, however, be undertaken at all costs. Investment in processing facilities only makes sense when the project produces a net benefit to the country and where the gains bear some reasonable relationship to the cost of the incentives provided.

While the upgrading of Canadian resources is desirable, it must also be recognized that the establishment of new processing facilities in Canada is dependent on many factors, some of which are beyond our control - world metal markets, established trading patterns, strategies of multinational companies and preferential treatment offered by third world producers. The combination of these factors often discriminates against location of processing facilities in Canada. Moreover, unless there are opportunities to process through to the semi-fabrication stage, the encouragement and establishment of further smelting and refining facilities alone may not be overly attractive.

Governments have at their disposal a variety of means to encourage processing. These include tax incentives, processing allowances, regional development grants, infrastructure assistance, and manpower training assistance. While tax-related measures can be useful incentives, they may not always be the most appropriate method to encourage location of a plant, given that they usually have to apply generally across a province or the country, and not just to a particular project. Also, there is a question as to how far governments should be prepared to go in order to maintain Canadian competitiveness with the conditions and opportunities offered by many developing countries.

To ensure that the use of tax-related measures is as effective as possible, Ministers may wish to give consideration to the following:

- a) Due to the considerable variation in tax treatment of processing activities across various provinces, the adoption of processing allowances which are fully reciprocal between provinces and which would reduce the degree of tax competition, could prove to be a positive step in promoting higher levels of processing in Canada. It should be recognized, however, that processing allowances are an integral part of the existing tax structure. As well they represent provincial policy positions and any attempt to establish a common set of processing allowances for similar activities anywhere in Canada would require a substantial review of provincial policy.

- b) Present processing allowances in provincial mining taxes may act as disincentives to processing, in that existing allowances (generally 8 per cent of original capital cost) may not entirely remove from mining tax liability profits earned from processing assets. Provinces may wish to consider a re-examination of these allowances to determine their appropriateness in present circumstances.

7. Consistency of the Tax System with National Priorities
Such As Security of Energy Supply

A tax system should, unless other factors dictate, be neutral among different types of economic activities in order that resources are directed to those areas with the highest possible returns. Special incentives that divert resources from one sector to another can only result in lower output and income. Where deviations from this principle arise, it is reasonable to expect them to be directed to well-identified and significant social and national objectives.

Certain special considerations are identified elsewhere in this Report which do dictate some special features in resource taxation. These exceptions relate to the special risk characteristics of the industry, its cyclical nature, the desirability of processing and the requirement for energy self-reliance. Beyond these factors, however, there are no reasons to provide additional incentives or special treatment. The opportunities to generate employment, to encourage exports and to achieve other desired ends may be no greater in the extractive industries than in other sectors.

However, the resource industries have played a major role historically in the development of the country. If it were not for the geographical diversity of resource development, our population would be even more concentrated than it is currently. Since regional development is a national policy objective, there may be grounds for providing a certain degree of tax incentive to an industry well-suited to regional development. On the other hand, mines in remote areas involve costly infrastructure development and social costs when the mine closes. To the extent that a regional policy objective for mineral industry incentives exist, the assurance that profits will not be taxed before capital is recovered contributes to such an incentive.

Although only two years ago there was widespread concern about imminent shortages for both oil and gas, current forecasts are much more optimistic. For example, the industry is now concerned about a gas "surplus". For oil, the results have been less dramatic, but recent discoveries in Alberta suggest that good drilling prospects remain. Governments have structured their tax systems to encourage exploration and development of new supplies and restrain the growth in energy demand.

It is reasonable for governments to re-affirm objectives such as encouragement of energy self-reliance and regional development. As well, other national objectives such as an adequate degree of Canadian ownership and control impinge upon this sector. This implies that tax and other policies should be consistent with these priorities both now and in the future. However, decisions on tax incentives must keep in mind the need for such measures and those other opportunities and priorities that have a call on government resources.

IX SUMMARY AND CONCLUSIONS

Some of the major points from the analysis and the objectives to which these lead are noted in this section.

1. The mining industry is a cyclical one. The current weakness is part of a normal cycle from which some recovery can be expected.
2. A change in the industry occurred around 1970 with a deceleration in growth for long term reasons, beyond normal cyclical factors. This deceleration has been accompanied by an increase in the proportion of mineral investment of Canadian-based firms in mineral exporting countries with which we compete. This appears, at least in part, to indicate a realization that our deposits, particularly base metal deposits, have become more costly to find and less competitive.
3. While federal and provincial revenues from the mineral industry relative to the profitability have increased since 1970, the effective tax levels are in line with those in other industries. The effective income tax rates on mining are noticeably lower than those on other industries, including manufacturing. The combined income tax and resource charge rates are also generally in line with income tax rates on sectors other than manufacturing.
4. International tax comparisons for mining are difficult to make. Even if such comparisons were possible, the results would need to be qualified. In Canada, where domestic use comprises a relatively small proportion of total mineral production, taxes on extraction are the principal returns to the government. In other countries, lower taxes on the extraction phase can be offset by higher taxes on processing and secondary manufacturing. In developing countries, tax systems may well reflect widely different priorities than those in Canada.
5. The level of complexity in tax systems for mining has increased in recent years.
6. The contribution of the tax systems to current problems has been appreciably less than that of other factors.
7. In addition to these conclusions, a set of objectives were identified which, if adopted by governments, would provide a common means of working towards healthy mineral and petroleum industries. These were:
 - a) Stability And Certainty in the Tax System: Changes in federal and provincial tax systems in the 1970's led to uncertainty which has been a negative factor in investment decisions. Governments cannot commit themselves to a policy of fixed tax regimes but can undertake to endorse the principle of stability and give it substantial weight in considering future tax policy affecting this industry.

- b) Recognition in the Tax System of the Cyclical Nature of the Mining Industry: Federal and provincial tax systems may not be sufficiently flexible to provide reasonable returns to the private sector over economic cycles. Potential responses include modifications to rate structures, and loss carry-forward and carry-back, and averaging provisions.
- c) An acceptable Level of Tax In Order to Achieve an Adequate Level of Capital Investment, Growth, and Development: Although there are special tax situations where tax burdens may be excessive, the mining industry does not face over-all tax burdens that are out of line with those in other industries and that would discourage development and growth when warranted by economic conditions. Except for the special situations referred to above, if tax relief is provided to the industry it would be in response to particular cyclical or long-term structural economic problems. It is reasonable to adopt the principle that taxes be minimal until invested capital has been recovered in recognition of the risk characteristics of the resource industries. Arbitrary maximum tax rates, as suggested by industry are neither necessary, realistic nor appropriate.
- d) An Acceptable Federal/Provincial Division of the Revenues: Federal and provincial governments have responsibilities that require adequate tax revenues. The provinces have the right to determine an appropriate level of provincial taxation and royalties applicable to their resources. The federal government has the right to levy taxes on the resource industries under a system which assures an appropriate tax base.
- e) Greater Harmony and Less Complexity in Tax Systems: While there are legitimate reasons for the existence of provincial differences in tax and royalty structures, it is reasonable to ensure that tax statutes and future tax changes recognize the desirability of harmony so far as possible and avoid unnecessary complexity.
- f) Encouragement of Further Processing in Canada: Consideration should be given to: the appropriateness of existing processing allowances in present circumstances; of incentives in cases where investment in processing facilities is economically viable and will lead to net benefits to Canada; and the possibility of similar fully reciprocal processing allowances among provinces bearing in mind that existing processing allowances are a fundamental feature of existing tax structures.
- g) Consistency of the Tax System with National Priorities such as Security of Energy Supply: It is reasonable for governments to re-affirm objectives such as encouragement of energy self-reliance, regional development and an adequate degree of Canadian ownership and control. This implies that tax, royalty and other measures should be consistent with these priorities both now and in the future. However, decisions on tax incentives must keep in mind the need for such measures and those other opportunities and priorities that have a call on government resources.

X RECOMMENDATIONS FOR GOVERNMENT ACTION TO WORK
TOWARD ACHIEVING DESIRABLE RESOURCE TAXATION OBJECTIVES

In a federal-provincial report by officials to Ministers, it is not believed appropriate to recommend specific changes with respect to any one taxing jurisdiction. It is the prerogative of Ministers of the Crown to decide upon and announce changes in their respective tax systems. Officials could be criticized, and rightly so, if, in this report, they chose to recommend specific changes in their tax systems or the tax systems of other jurisdictions that may or may not be acceptable to Ministers. This might create unsettling speculation in the industry and financial markets as to what tax changes might emerge, and could lead to charges of one jurisdiction intruding into the rights of another.

Officials are proposing the following recommendations for possible government action toward achieving the aforementioned resource taxation objectives. It is also recognized that the information provided in this review may not in every case be adequate for developing specific policy measures. Further examination and analysis may thus be necessary on the part of individual governments.

Officials of each jurisdiction would recommend to their own Ministers detailed changes which would be in harmony with the objectives, changes which Ministers could accept or reject as they saw fit.

1. Stability and Certainty in the Tax Systems

Officials recommend that:

- a) federal and provincial policies recognize the importance of stability and certainty in matters of resource taxation;
- b) the industry be assured that the governments foresee no emergence of competitive taxation between governments of a kind that leaves industry caught in the middle or that would deprive the industry of the benefits of relieving tax action of other governments; and
- c) consultation between industry and government on tax and other matters be continued.

2. Recognition in the Tax System of the Cyclical
Nature of the Mining Industry

Officials recommend that:

- a) governments recognize the fact that the highly cyclical nature of the mining sector requires it to be able to offset low profits in depressed years by retaining an adequate portion of the high profits in good years;
- b) respective tax regimes be examined to ensure the inclusion of appropriate mechanisms to avoid the excessive taxation of cyclical-type profits; and

- c) the federal government and provincial governments consider the concern over progressive tax regimes expressed by the industry and examine mining and royalty tax regimes and the income tax regime with a view to alleviating the effect of such regimes on the aggregate marginal tax rate.

3. An Acceptable Level of Tax in Order to Achieve an Adequate Level of Capital Investment, Growth and Development

Officials recommend that:

- a) governments express their full agreement with the view that healthy development of the resource sector depends on the prospects for a level of profits, that is both adequate to ensure re-investment and reflects the risk in the sector;
- b) governments indicate that except in certain situations they have found that the general level of tax in the mining sector, including payments to provinces as owners of the resources, is not out of line with those in other industries; (Manitoba officials contend that, based on the information contained in Table 9, page 31, the aggregate level of taxation on mining appears to be higher than on manufacturing).
- c) governments undertake to examine carefully whether special economic circumstances in some parts of the resource sector would justify special tax action by both the federal and provincial governments;
- d) in recognition of risk in the resource sector, federal and provincial resource tax policy should observe, as much as possible, the principle that taxes will be minimal until capital invested has been recovered; and
- e) governments, in reviewing provisions for venture capital, give consideration to any special circumstances in the mining industry.

4. An Acceptable Federal/Provincial Division of Revenues

Officials recommend that:

- a) the importance of avoiding competitive taxation between governments be recognized;
- b) the federal government announce its recognition of the provincial right to determine the level of provincial taxation and royalties applicable to their resources;
- c) provincial governments announce their recognition that a federal tax base must exist which allows a reasonable amount of the profits from the mining and petroleum sectors to flow to the federal government and so be shared with all Canadians; and

- d) revenues from the resource sector not be viewed as a total amount available to be shared on a formula basis between governments. Each government should be responsible to the electorate for the taxes it levies, keeping in mind reasonable tax rates on the industry.

5. Greater Harmony and Less Complexity in the Various Tax Systems

Officials recommend that:

- a) governments give recognition to the need to minimize complexity and their desire to simplify wherever possible; and
- b) governments undertake to consult on ways to make their respective resource taxation systems more uniform without compromising tax provisions that relate to differences in provincial policies.

6. Encouragement of Further Processing in Canada

Officials recommend that:

- a) further processing be encouraged where of net benefit to Canada;
- b) provincial governments agree to work toward processing incentives which do not lead to inter-provincial competition for the location of such activities; and
- c) the processing allowances in provincial mining tax and royalty regimes be reviewed to ensure that they are adequate to remove processing profits from mining tax liability.

7. Consistency of the Tax System with National Priorities

Officials recommend that:

- a) resource tax provisions be consistent with agreed national priorities in the mineral and petroleum industries; and
- b) federal and provincial governments undertake to work together in order to ensure that tax uncertainties and levels do not delay or prevent the development of projects that are agreed to be in the national interest.

5. Plus grandes harmonie et simplicité des divers régimes fiscaux
- Les fonctionnaires recommandent que:
- c) Les gouvernements provinciaux annoncent qu'il doit exister une assiette fiscale fédérale permettant de canaliser vers le gouvernement fédéral - et, donc, de partager avec tous les Canadiens une partie raisonnable des bénéfices du secteur minier et pétrolier; et
 - d) Les recettes tirées du secteur des ressources ne soient pas considérées comme un total à partager selon une formule donnée entre les gouvernements. Chaque gouvernement doit être responsable devant les électeurs à l'égard des impôts qu'il perçoit, compte tenu d'un taux d'imposition raisonnable de l'industrie.

6. Encouragement de la transformation au Canada
- Les fonctionnaires recommandent que:
- a) Les gouvernements indiquent qu'ils sont conscients du besoin de réduire la complexité des régimes fiscaux et qu'ils désirent les simplifier dans la mesure du possible; et
 - b) Les gouvernements s'engagent à se consulter sur la façon de rendre leurs fiscalités respectives des ressources plus uniformes sans compromettre les dispositions qui reflètent les différences de politiques provinciales.

- a) que la transformation au Canada soit encouragée quand cela procure des avantages nets au pays;
- b) Les gouvernements provinciaux conviennent de chercher à établir des encouragements uniformes à la transformation qui ne conduisent pas les provinces à se concurrencer pour obtenir l'implantation de nouvelles activités de traitement; et
- c) que les déductions provinciales pour traitement que comportent leurs régimes respectifs d'impôts miniers et de redevances soient révisées pour s'assurer qu'elles sont suffisantes pour soustraire les bénéfices tirés du traitement.

7. Compatibilité du régime fiscal avec les priorités nationales

- Les fonctionnaires recommandent que:
- a) la fiscalité des ressources devrait être compatible avec les priorités nationales convenues dans le secteur minier et pétrolier; et
 - b) les gouvernements fédéraux et provinciaux s'engagent à collaborer de manière que les incertitudes et les niveaux des impôts ne retardent ou n'empêchent pas l'avancement de projets jugés d'intérêt national.

b) que les fiscalités respectives soient étudiées pour voir si elles comportent des mécanismes évitant d'imposer excessivement les bénéfices à caractère conjoncturel; et

c) Les gouvernements fédéral et provinciaux se penchent sur les préoccupations soulevées par les régimes fiscaux progressifs et examinent les régimes d'impôts miniers et de redevances ainsi que le régime d'impôt sur le revenu en vue les effets d'en atténuer sur le taux margine d'imposition globale.

3. Niveau d'imposition acceptable, permettant des investissements, une croissance et un développement convenables

Les fonctionnaires recommandent que:

a) Les gouvernements expriment leur complet accord avec l'idée qu'un développement sain du secteur des ressources dépend de la perspective d'un niveau de bénéfices suffisant pour assurer leur réinvestissement et refléter les risques dans le secteur;

b) Les gouvernements indiquent que, sauf dans certains cas, ils n'ont pas constaté que le niveau général d'imposition du secteur des mines, compte tenu des paiements aux provinces à titre de propriétaires de ces dernières, était excessif en comparaison avec celui des autres industries (les fonctionnaires du Manitoba soutiennent que, d'après les renseignements donnés au tableau 9, page 32, le niveau global d'imposition semble plus élevé dans l'industrie minière que dans le secteur manufacturier);

c) Les gouvernements s'engagent à étudier attentivement si un contexte économique particulier, dans certains compartiments du secteur des ressources, justifie des mesures fiscales spéciales de la part des gouvernements fédéral et provinciaux;

d) pour tenir compte des risques dans le secteur des ressources, les autorités fiscales fédérales et provinciales, dans la mesure du possible, ne prélèvent qu'un impôt minimal tant que le capital investi n'a pas été récupéré; et

e) que les gouvernements, en révisant des dispositions du capital de risque, prennent en considération les particularités de l'industrie minière.

4. Répartition acceptable des recettes entre le fédéral et les provinces

Les fonctionnaires recommandent que:

a) la concurrence fiscale entre gouvernements soit évitée;

b) le gouvernement fédéral annonce qu'il reconnaît le droit des provinces à déterminer le niveau des impôts et redevances provinciaux applicables à leurs ressources;

Dans un rapport fédéral-provincial des hauts fonctionnaires aux ministres, il n'est pas jugé approprié de recommander des changements précis à l'égard d'une autorité fiscale particulière. Il incombe aux ministres de la Couronne de décider et d'annoncer les changements touchant leurs régimes fiscaux respectifs. Les fonctionnaires pourraient être critiqués à juste titre si, dans ce rapport, ils choisissaient de recommander des changements fiscaux dans leur système ou celui des autres administrations qui risqueraient d'être acceptables ou inacceptables pour les ministres. Cela pourrait entraîner, dans l'industrie et les marchés financiers, des spéculations perturbatrices sur les changements fiscaux susceptibles d'être retenus, et annuler les prélèvements d'une administration fiscale à empêcher sur les droits d'une autre.

Les fonctionnaires soumettent les propositions suivantes dans l'éventualité d'une intervention gouvernementale visant l'atteinte des objectifs précités concernant l'imposition des ressources. Il est possible que chaque gouvernement ait à effectuer lui-même un examen et une analyse plus poussés.

Il appartiendra aux fonctionnaires de chaque administration de recommander à leur propre ministre des changements précis compatibles avec les objectifs et que les ministres pourraient accepter ou rejeter.

1. Stabilité et certitude des régimes fiscaux

Les fonctionnaires recommandent que:

- a) Les autorités fédérales et provinciales reconnaissent l'importance de la stabilité et de la certitude dans la fiscalité des ressources;

- b) L'industrie ait l'assurance que les gouvernements ne prévoient, en matière fiscale, aucune concurrence entre gouvernements dont l'industrie ferait les frais ou qui pourrait priver l'industrie d'allègements fiscaux accordés par d'autres gouvernements; et

- c) La consultation entre l'industrie et les représentants de l'Etat, sur des questions fiscales et autres continue.

2. Prise en compte dans le régime fiscal du caractère cyclique de l'industrie minière

Les fonctionnaires recommandent que:

- a) Les gouvernements reconnaissent le fait que, en raison de son caractère extrêmement cyclique, le secteur des mines doit pouvoir compenser les bénéfices peu élevés des mauvaises années en conservant une partie suffisante des bénéfices des bonnes années;

- c) Niveau d'imposition acceptable, permettant des investissements, une croissance et un développement convenables: Malgré des cas particuliers où les impôts peuvent être trop élevés, l'industrie minière n'est pas soumise dans l'ensemble à une pression fiscale globale anormale par rapport à celle des autres industries et de nature à décourager le développement et la croissance quand la situation économique s'y prête. Mis à part les cas particuliers mentionnés précédemment, si l'on accordait des allègements fiscaux à cette industrie, ce serait en raison de problèmes économiques particuliers, cycliques ou structurels. Il est raisonnable d'adopter le principe d'une imposition minimale des bénéfices tant que le capital investi n'a pas été récupéré, en raison des risques importants dans le secteur. Le plafonnement arbitraire des taux suggéré par l'industrie n'est ni réaliste, ni approprié.
- d) Répartition convenable des recettes entre le fédéral et les provinces: Les gouvernements fédéral et provinciaux ont des responsabilités qui exigent des ressources fiscales suffisantes. Les provinces ont le droit de fixer, de façon appropriée, les impôts et redevances applicables à leurs ressources. Le gouvernement fédéral, lui, peut prélever des impôts sur les sociétés exploitant les ressources, selon un système qui assure une assiette fiscale convenable.
- e) Plus grande harmonie et simplicité des divers régimes fiscaux: Même si des différences au niveau de l'impôt et des redevances entre les provinces sont justifiées, il convient de veiller à ce que les lois fiscales et leurs modifications futures tiennent compte autant que possible de l'harmonie souhaitable et évitent toute complexité indue.
- f) Encouragement de la transformation au Canada: Il faudrait voir si les déductions actuelles pour traitement sont appropriées dans les circonstances, s'il faut consentir des encouragements lorsqu'il est rentable d'investir dans des installations de traitement et que cela doit apporter des avantages nets au Canada, et s'il serait souhaitable d'adopter des déductions pour traitement entièrement réciproques entre les provinces compte tenu du fait que les déductions pour traitement actuelles font partie intégrante de notre système d'imposition actuel.
- g) Compatibilité du régime fiscal avec les priorités nationales, comme la sécurité des approvisionnements en énergie: Il convient que les gouvernements réaffirment des objectifs tels que la promotion de l'autosuffisance énergétique, le développement régional et le maintien d'une présence canadienne suffisante dans le secteur. Cela signifie que les mesures fiscales et autres devront être compatibles avec ces priorités, tant maintenant qu'à l'avenir. Au sujet des stimulants fiscaux, il faut cependant tenir compte de la nécessité de ces mesures ainsi que des autres possibilités et priorités qui méritent l'emploi des ressources publiques.

2. Une transformation est intervenue vers 1970 dans l'industrie, la croissance y ralentissant pour des raisons à long terme, dépassant les facteurs cycliques normaux. Cette décélération a été accompagnée d'une augmentation de la proportion de l'investissement des compagnies établies au Canada dans le secteur minier des pays exportateurs de minerais qui nous concurrencent.
3. Même si les recettes fédérales et provinciales relatives à la rentabilité de l'industrie minière ont augmenté depuis 1970, les taux effectifs d'imposition y sont comparables à ceux des autres secteurs. Dans l'industrie minière, ces taux sont nettement plus bas que dans les autres industries, y compris le secteur manufacturier. Le total des impôts sur le revenu et des prélèvements relatifs aux ressources est lui aussi généralement comparable au taux d'imposition du revenu des secteurs autres que le secteur manufacturier.
4. Il est difficile de faire des comparaisons internationales d'impôt dans le secteur minier. Même si ces comparaisons étaient possibles, les résultats devraient être interprétés avec prudence. Au Canada, où une proportion relativement faible de la production minière totale est utilisée sur place, les impôts au niveau de l'extraction sont les principales recettes des gouvernements. Dans d'autres pays, des impôts moins élevés au niveau de l'extraction peuvent être compensés par des taxes supérieures au niveau de la transformation et de la fabrication. Dans les pays en développement, la fiscalité reflète parfois des priorités différentes de celles du Canada.
5. La fiscalité du secteur minier est devenue plus complexe ces dernières années.
6. La fiscalité a beaucoup moins contribué aux problèmes actuels que d'autres facteurs.
7. De plus, la présente étude a permis de dégager une série d'objectifs qui, s'ils étaient adoptés par les gouvernements, donneraient un moyen commun de favoriser la prospérité des industries minière et pétrolière. Ces objectifs sont les suivants:

- a) Stabilité et certitude du régime fiscal: Les changements apportés à la fiscalité fédérale et provinciale dans les années 70 ont fait naître une incertitude nuisible aux investissements. Les gouvernements, s'ils ne peuvent s'engager à maintenir un régime fiscal fixe, peuvent cependant convenir d'adopter le principe de stabilité et d'en tenir largement compte dans l'orientation future de la fiscalité minière.
- b) Prise en compte dans le régime fiscal du caractère cyclique de l'industrie minière: La fiscalité fédérale et provinciale n'est peut-être pas assez souple pour assurer un rendement convenable au secteur privé, sur la durée d'un cycle économique. Pour y remédier, on pourrait par exemple modifier la structure des taux et les dispositions de report des pertes et d'étalement

du revenu.

Il existe des facteurs particuliers, identifiés ailleurs dans ce rapport, qui justifient effectivement des dispositions spéciales dans la fiscalité des ressources. Ces exceptions ont trait aux risques particuliers à ce secteur, à son caractère cyclique, à l'intérêt de la transformation et à la nécessité d'une autosuffisance énergétique. A part cela, il n'y a aucune raison de prévoir d'autres encouragements ou un régime spécial. Les possibilités de création d'emplois, de stimulation des exportations et de réalisation d'autres objectifs ne sont peut-être pas plus grandes dans les industries extractives que dans les autres secteurs.

Le secteur des ressources a néanmoins joué un grand rôle dans le développement du pays. Sans la diversité géographique de l'exploitation des ressources, notre population serait encore plus concentrée qu'elle ne l'est. Le développement régional constituant un objectif de la politique nationale, il y aurait peut-être lieu d'offrir certains stimulants fiscaux à une industrie bien adaptée à ce développement. En revanche, les exploitations situées dans les régions éloignées occasionnent des frais d'infrastructure élevés et des coûts sociaux importants lorsqu'elles ferment. Cependant, dans la mesure où le développement régional est l'une des raisons des encouragements à l'industrie minière, l'assurance que les bénéfices ne seront pas imposés avant que le capital ne soit récupéré contribuerait à stimuler cette industrie.

Alors qu'il y a deux ans à peine on craignait généralement une pénurie imminente de pétrole et de gaz, les prévisions sont maintenant beaucoup plus optimistes. Par exemple, l'industrie s'inquiète actuellement d'un "excédent" de gaz. Pour le pétrole, les résultats sont moins brillants, mais les découvertes faites récemment en Alberta promettent un bel avenir encore pour les sondages d'exploration. Les gouvernements ont conçu leurs régimes fiscaux de manière à encourager l'exploration et la mise en valeur des nouveaux gisements, et à restreindre la croissance de la demande énergétique.

Les gouvernements sont fondés à réaffirmer des objectifs tels que l'autosuffisance énergétique et le développement régional. D'autres objectifs nationaux, comme une présence canadienne suffisante au niveau du contrôle et de la propriété des ressources, entrent aussi en ligne de compte. Cela signifie que la politique fiscale et les autres mesures doivent être compatibles avec ces priorités tant maintenant qu'à l'avenir. Cependant, avant de prévoir des stimulants fiscaux, il faut penser à la nécessité de ces mesures ainsi qu'aux autres possibilités et priorités susceptibles de mériter l'emploi des ressources publiques.

IX RESUME ET CONCLUSIONS

Certains points importants de l'analyse ainsi que les objectifs qui en découlent sont indiqués dans cette section.

1. L'industrie minière est cyclique. Sa faiblesse actuelle relève d'un cycle normal, auquel devrait faire suite une reprise.

En outre, à moins qu'il existe des possibilités de traitement jusqu'au stade semi-fabrique, l'encouragement et l'établissement de nouvelles fonderies et raffineries seulement ne sont peut-être pas si intéressants.

Les gouvernements ont à leur disposition toute une gamme de mesures permettant de favoriser le traitement, comme les encouragements fiscaux, les déductions pour traitement, les subventions de développement régional, l'aide au niveau de l'infrastructure et de la formation professionnelle. Les mesures fiscales peuvent jouer un rôle utile, mais elles ne sont peut-être pas toujours le meilleur moyen d'encourager l'implantation d'une usine, puisqu'elles s'appliquent généralement dans tout un pays ou une province, et non à un projet particulier. On peut aussi se demander jusqu'où les gouvernements seraient disposés à aller pour maintenir la compétitivité du Canada avec les conditions et possibilités offertes par certains pays en développement.

Pour que leurs mesures fiscales soient aussi efficaces que possible, les ministres devraient peut-être tenir compte des éléments suivants :

- a) en raison des différences sensibles dans le régime fiscal des activités de traitement selon les provinces, l'adoption de déductions pour traitement entièrement réciproques entre les provinces et susceptible de réduire la surenchère fiscale pourrait contribuer à accroître la transformation au Canada. On doit toutefois se rappeler que les déductions pour traitement font partie intégrante de la structure fiscale actuelle. Elles reflètent également la politique fiscale de chaque province et toute tentative visant à établir des déductions pour traitement uniformes pour des activités semblables partout au Canada nécessiterait une revue détaillée de la politique des provinces.
- b) Les déductions actuelles pour traitement, dans les impôts miniers provinciaux, peuvent aller à l'encontre de la transformation, car elles ne permettent pas de soustraire entièrement les bénéfices de transformation (généralement par la déduction de 8 p. cent du coût initial des avoirs) à l'impôt minier. Les provinces pourraient vouloir réétudier ces déductions pour voir si elles sont appropriées à la situation.

7. Compatibilité des régimes fiscaux avec les priorités nationales, comme la sécurité de l'approvisionnement en énergie

Le régime fiscal doit, sous réserve de certaines autres considérations, être neutre envers les différents genres d'activité économique de façon à ce que les ressources se dirigent vers les domaines les plus rentables. Les encouragements spéciaux qui détournent les ressources entre secteurs ne peuvent entraîner qu'une baisse de production et de revenu. Lorsqu'on s'écarte de ce principe, il faut une justification par des objectifs sociaux et nationaux importants et bien définis.

5. Plus grande harmonie et simplicité des divers régimes fiscaux

Nombre de producteurs sont présents dans plusieurs provinces, et il se peut qu'ils aient à choisir entre plusieurs emplacements possibles pour une mine ou des nouvelles installations de traitement. Ils ont naturellement intérêt à ce que la structure des régimes fiscaux soit aussi uniforme que possible, ce qui réduit leur complexité et rend les décisions plus faciles.

D'un autre côté, les provinces ont des objectifs économiques et des aspirations différents et elles doivent disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour élaborer une politique des ressources convenant à leurs besoins. De même, la situation économique et les facteurs relatifs à la dotation en ressources diffèrent selon les minéraux considérés et les provinces, et il est naturel que les impôts ne soient pas tout à fait les mêmes d'une province à l'autre (par ex., les impôts assis sur le revenu et ceux basés sur le rendement). Par conséquent, une uniformité absolue des impôts directs et autres prélèvements provinciaux n'est pas possible.

Certaines provinces et le gouvernement fédéral pensent que les différences entre les objectifs provinciaux ne devraient pas entraîner une surenchère fiscale visant à attirer les activités de traitement ou les nouveaux investissements dans une province aux dépens des autres. A long terme, cette surenchère conduirait à une jungle fiscale dont aucune province ne bénéficierait et dont toutes pâtiraient.

Un régime fiscal peut aussi être complexe sans égard aux dispositions des autres provinces. Cette complexité résulte souvent d'une recherche de la précision et de l'équité fiscales, objectifs hautement souhaitables. Il convient cependant de veiller à ce que les lois et les futures modifications fiscales ne soient pas indûment complexes.

6. Encouragement de la transformation au Canada

L'encouragement du traitement des ressources canadiennes est depuis longtemps un objectif des gouvernements fédéral et provinciaux. Les activités de transformation sont généralement considérées comme à encourager, dans la mesure où elles favorisent la création d'emplois, le développement régional et une valorisation des ressources exportées. Il ne faut cependant pas entreprendre la transformation à n'importe quel prix. Il n'est justifié d'investir dans des installations de traitement que si elles procurent des avantages nets au pays et assurent des bénéfices assortis au coût des encouragements consentis.

S'il convient d'encourager la transformation des ressources canadiennes, il faut aussi se rendre compte que l'implantation d'installations de traitement au Canada dépend de nombreux facteurs dont certains échappent à notre volonté, comme les marchés mondiaux des métaux, les courants commerciaux établis, la stratégie des multinationales et les avantages offerts par les pays du Tiers-Monde. L'union de ces facteurs joue souvent contre l'implantation d'installations de traitement au Canada.

La répartition des recettes résultant du système actuel et le niveau d'imposition du secteur ont déjà été étudiés. Cet examen a révélé que la part fédérale des recettes avait diminué dans le secteur minier et augmenté dans le secteur pétrolier. Elle représentait en 1975 environ 33 p. cent des recettes fiscales du secteur minier et à 28 p. cent de celles provenant du pétrole, de gaz naturel et du charbon. Les taux effectifs d'imposition des revenus du secteur minier sont moins élevés en valeur absolue que dans quasiment toutes les autres industries (voir Tableau 9). L'adoption de la déduction relative aux ressources assure que l'assiette fiscale fédérale n'est pas atteinte par les mesures provinciales.

L'actuelle déduction relative aux ressources ne remet aucunement en question les droits des provinces sur les ressources naturelles, y compris celui d'en faire payer l'utilisation. Dans le système actuel, toute modification de ces prélèvements par une province risque beaucoup moins d'entraîner une réaction fédérale que dans le régime précédent. Par conséquent, la marge de manœuvre réelle - plutôt qu'apparente - des provinces s'en trouve améliorée.

En ce qui concerne les exploitations marginales, le fédéral pense que cette caractéristique traduit une faible "rente économique", ce qui devrait logiquement se refléter dans les impôts miniers et redevances provinciales. Dans la mesure où ces exploitations ont des revenus peu élevés, la fiscalité fédérale en tient automatiquement compte par des impôts sur le revenu plus faibles. Dans ce contexte, il ne semble pas approprié, au niveau fédéral, d'accorder des concessions fiscales particulières aux exploitants marginaux, pour leur permettre de payer aux propriétaires des ressources des redevances excédant la valeur réelle des gisements exploités. D'autre part, les provinces ont absolument le droit de maintenir leurs prélèvements à un niveau qui encourage la conservation des ressources en prévision des besoins futurs.

c) Questions de fond concernant le partage des recettes

Quatre grandes questions semblent mériter l'attention des ministres au sujet du partage des recettes.

- (i) Les arrangements fiscaux actuels tiennent-ils convenablement compte des droits constitutionnels des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'imposition du secteur des ressources?
- (ii) La répartition actuelle des recettes fiscales tirées de ce secteur entre les gouvernements fédéral et provinciaux est-elle acceptable dans la situation actuelle?
- (iii) Le principe de la déduction relative aux ressources est-elle une caractéristique souhaitable du système actuel sur le plan de la stabilité du régime fiscal et des avantages pour l'industrie?
- (iv) Est-ce que l'idée d'un barème de taux progressif est souhaitable dans notre système d'imposition actuel?

Les provinces sont conscientes de l'importance de cet examen fédéral-provincial de la fiscalité du secteur des ressources. L'étude des modifications possibles dans cette fiscalité est un processus à double sens, et les provinces ne devraient pas être les seules à être disposées à réévaluer leur système d'impôt et de redevances.

b) Point de vue fédéral

Le gouvernement fédéral fonde son attitude sur plusieurs principes généraux. En premier lieu, il pense que les secteurs minier et pétrolier doivent supporter, sur leurs bénéfices, des impôts comparables à ceux des autres secteurs. Une ressource provinciale est également une ressource nationale. Le gouvernement fédéral a le droit et la responsabilité d'obtenir des recettes suffisantes sur les bénéfices des sociétés minières et pétrolières, pour pouvoir s'acquitter de ses devoirs envers tous les Canadiens.

En second lieu, si le gouvernement fédéral reconnaît et respecte les droits de propriété des provinces, il ne considère pas que son régime fiscal remet ces droits en question. Il doit cependant veiller à ce que son assiette fiscale ne se dégrade pas.

En troisième lieu, le gouvernement fédéral pense que le régime fiscal le plus approprié, dans tout domaine, est celui dans lequel les mesures prises par l'un des deux paliers de gouvernement ne nuisent pas à l'autre. Chaque administration devrait être relativement libre de percevoir les droits qu'elle juge appropriés, étant responsable de ses actions devant les contribuables et le grand public. Chaque palier de gouvernement doit, bien entendu, tenir compte, dans sa politique fiscale, de la nécessité d'établir un niveau global d'imposition raisonnable. Le gouvernement fédéral ne considère donc pas le total des recettes que peut fournir le secteur pétrolier et minier comme une somme à partager selon une proportion relativement fixe entre le fédéral et les provinces.

A la lumière de ces principes généraux, les autorités fédérales considèrent comme suit les points soulevés par les provinces.

Le gouvernement fédéral comprend le point de vue des provinces selon lequel leurs prélèvements sont le paiement d'une rente économique et de l'utilisation des ressources. En ce qui concerne la déductibilité de ces prélèvements, il pense, cependant, que la mesure d'une rente économique et sa traduction en dispositions fiscales précises posent une difficulté fondamentale.

Les circonstances passées ont conduit à des prélèvements provinciaux qui menaçaient de miner l'assiette fiscale fédérale, ce qu'il faut éviter à l'avenir. Il convient d'examiner si les paramètres du système actuel produisent en fait une répartition généralement satisfaisante des recettes. Le fédéral est d'avis que le système actuel contribue à la stabilité et que, s'il en résultait une répartition non satisfaisante des recettes, il faudrait modifier, non le système lui-même, mais ses paramètres.

dernière ne soit assurée. Certaines provinces considèrent que les impôts et redevances provinciaux permettent de récupérer en partie le coût de ces équipements collectifs. Le régime d'impôt sur le revenu devrait tenir compte de ce droit de récupération.

Les provinces admettent que la déduction relative aux ressources tient partiellement compte des droits provinciaux de propriété des ressources. Elles restent préoccupées par le fait que cette prise en compte n'est pas suffisante, en particulier dans certains cas. Dans ce contexte, elles s'inquiètent de l'effet de la déduction relative sur les exploitations peu rentables. Dans ce cas, le système de déduction, de part sa nature, offre une compensation limitée ou nulle aux prélèvements relatifs aux ressources (p. ex., redevances minérales).

Les provinces sont également préoccupées par l'incidence de la déduction relative aux ressources sur les calculs du taux marginal maximum tenant compte à la fois des systèmes provinciaux de prélèvements sur les ressources et du régime fiscal national. D'autres changements apportés à ces derniers, en particulier la suppression ou la modification de certains encouragements bien établis, influent aussi sur les calculs de taux marginaux. Les provinces s'interrogent cependant sur la validité de calculs qui additionnent des prélèvements marginaux sur les ressources et des taux d'impôt sur le revenu. Les taux effectifs d'impôt globaux dépendent fortement de la rentabilité et des fluctuations cycliques des taux progressifs et de déductions générales. En outre, des taux marginaux élevés peuvent être justifiés dans certains cas. Des généralisations à toute l'industrie, d'après de telles analyses, ne sont pas valables.

L'attitude de plusieurs provinces envers le régime fiscal fédéral actuel, et en particulier la prise en compte du droit des provinces à faire l'utilisation de leurs ressources, présente des différences. Toutes les provinces reconnaissent cependant qu'une dégradation de l'une ou l'autre des assiettes fiscales, par une concurrence entre gouvernements, ne ferait qu'aggraver le problème actuel de l'industrie. Pour favoriser une plus grande stabilité dans celle-ci, les provinces pensent que tout ajustement de leur fiscalité devrait entraîner une correction réciproque du régime fédéral.

Les provinces pensent que l'objectif général d'harmonisation de la fiscalité caractérise mieux cette série d'initiatives fiscales dans le domaine minier, étant donné les buts et les circonstances qui diffèrent selon les provinces. S'il est généralement admis que l'homogénéité et l'uniformité seraient sans doute souhaitables du point de vue de l'industrie, elles ne sauraient être réalisées complètement avec notre système de gouvernement. L'adoption de l'objectif d'harmonisation implique une certaine continuité dans le mécanisme consultatif qui a mené à l'ensemble actuel d'initiatives fédérales et provinciales en matière de fiscalité minière. Cet objectif implique aussi que les provinces et le fédéral s'entendent sur les objectifs globaux exposés ici, et que les politiques provinciales seront, si possible, compatibles avec ces objectifs globaux convenus, même si les méthodes utilisées à cette fin diffèrent nécessairement selon les provinces.

Dans ce contexte, il est de mise, sur le plan fiscal, de prévoir l'amortissement rapide des frais d'exploration, d'aménagement et d'immobilisation dans le secteur des ressources. Le principe de la récupération des sommes investies avant que l'impôt ne s'applique tient largement compte de cette caractéristique du secteur.

4. Répartition convenable des recettes entre le fédéral et les provinces

Comme au cours des décennies passées, la question du partage des recettes provenant du secteur des ressources est l'une des plus épineuses qu'on ait à résoudre actuellement les gouvernements. C'est aussi l'une des questions qui risquent le plus de nuire au développement futur en raison des incertitudes qu'elle crée dans le secteur. Les provinces considèrent que la constitution, telle qu'elle est interprétée actuellement, les empêche de concevoir des régimes d'imposition des ressources qui soient convenables.

Comme il a déjà été indiqué, les ressources naturelles situées sur leur territoire relèvent principalement de la compétence des provinces, qui sont également dans nombre de cas propriétaires des ressources. A ce titre, elles ont le droit de faire payer le prix qu'elles veulent. On parle souvent, à ce sujet, du droit des provinces à obtenir la "rente économique" des ressources qui leur appartiennent. Le gouvernement fédéral, quant à lui, a le droit de prélever des impôts, directs notamment, sur les sociétés exploitant les ressources et de légiférer sur certains aspects de l'industrie qui relèvent de sa compétence. Chaque palier de gouvernement a des responsabilités économiques et sociales qui l'obligent à disposer de ressources fiscales suffisantes. Les responsabilités fédérales s'étendant à toutes les régions, leur exercice s'accompagne inévitablement d'un transfert de fonds et de ressources entre les régions. Les questions abordées dans ce paragraphe et dans le précédent constituent un domaine où les avis des hauts fonctionnaires diffèrent.

a) Point de vue des provinces

Le point de vue des provinces s'appuie sur le principe que la compétence sur les ressources naturelles leur est conférée constitutionnellement. Le régime fiscal doit tenir convenablement compte de ces devoirs. Les provinces reconnaissent cependant que le gouvernement fédéral a le droit d'imposer les sociétés d'exploitation des ressources afin de pouvoir assumer ses responsabilités à l'échelle nationale.

A cet égard, les provinces sont conscientes du fait que les prélèvements relatifs aux ressources, comme les impôts sur le revenu et les taxes à la consommation, influent sensiblement sur la rentabilité de l'industrie. Certaines d'entre elles s'inquiètent du fait que le régime actuel d'impôt sur le revenu ne considère pas les prélèvements provinciaux comme des coûts de matière première, contrairement au paiement analogues faits sous forme de redevances aux propriétaires du secteur privé. Les provinces sont également conscientes de leurs importantes responsabilités sociales, qui les obligent à engager des sommes considérables dans l'infrastructure de base, avant que l'avenir à long terme de cette

supérieure (abstraction faite des profits purement conjoncturels) reflète l'utilisation d'une ressource de plus grand prix. Il faut aussi distinguer les taux d'imposition marginaux et effectifs. Même si le taux marginal risque d'être assez élevé, le taux effectif, comme le montre ce rapport, est bien inférieur à 45 p. cent. On ne saurait donc soutenir que le fardeau fiscal de l'industrie est trop lourd en s'appuyant sur des taux marginaux élevés. Ces derniers peuvent cependant avoir des effets psychologiques négatifs et, comme il a été indiqué, taxer indûment des bénéfices conjoncturels.

La fiscalité du secteur des ressources comporte depuis toujours des encouragements importants à l'exploration et à l'aménagement. Bien que ces derniers aient été réduits par la réforme fiscale dans un souci de plus grande équité entre les secteurs, d'importants stimulants ont été conservés. Les systèmes provinciaux d'impôts miniers et de redevances comportent aussi nombre d'encouragements à l'exportation et à l'aménagement.

L'adoption du principe selon lequel le prélèvement des impôts serait minimal tant et aussi longtemps que le capital n'est pas récupéré constituerait une mesure concrète en faveur de l'exploration et de la mise en valeur.

Ce principe est assez généralement admis au Canada dans la fiscalité du secteur des ressources. Par exemple, les propositions de réforme fiscale publiées en 1969 par le gouvernement fédéral indiquaient que des dispositions spéciales étaient souhaitables de manière que les frais d'exploration et d'aménagement puissent être imputés le plus vite possible et que l'impôt ne s'applique qu'à partir du moment où un projet est manifestement rentable. Il est noté dans les conclusions de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Mines tenue le 20 janvier 1978 que, d'après la plupart des ministres, on pourrait tenir compte des risques élevés inhérents à l'industrie minière en différenciant ou en diminuant encore les impôts miniers jusqu'à ce que le capital investi ait été récupéré.

Le principe de la récupération du capital avant toute imposition implique la déduction rapide des immobilisations telles que les actifs amortissables. Ainsi, les investissements peuvent être récupérés sur les revenus d'exploitation (non-diminués des amortissements) avant le prélèvement des impôts. Il n'y a pas de raison unique qui justifie l'adoption de ce principe, mais il existe divers facteurs, dans l'industrie des ressources, qui font de ce principe une ligne de conduite utile dans l'élaboration de la politique fiscale. Le principal de ces facteurs est le besoin de mesurer le revenu de manière à bien tenir compte des nombreuses incertitudes qui entourent l'exploitation des ressources.

En comptabilité classique, on obtient les résultats d'exploitation en comparant les recettes et les coûts sur une période donnée. Dans le secteur des ressources, il est fréquent que les recettes sur lesquelles les coûts pourraient être imputés soient réalisées après un délai long et variable. En raison de ce décalage dans le temps et de facteurs particuliers comme la vente sur les marchés internationaux, il est toujours possible que les recettes ne suffisent à couvrir les coûts.

3. Niveau d'imposition acceptable, permettant des investissements, une croissance et un développement convenables

A la conférence fédérale-provinciale qui s'est déroulée du 13 au 15 février 1978, les Premiers ministres ont indiqué que l'expansion du secteur privé devait être le principal moteur de la croissance économique au Canada. L'un des principaux objectifs de cette étude est de vérifier si les régimes fiscaux sont compatibles avec cet objectif d'investissement, de croissance et de développement convenables.

L'industrie minière est actuellement soumise au taux général d'imposition des corporations de 46 p. cent, moins un dégrèvement de 10 p. cent pour impôts provinciaux. Les provinces établissent aussi un impôt sur les corporations, à des taux variant entre 10 à 15 p. cent. Fait exception à la règle le secteur manufacturier, où des déductions ramènent le taux effectif d'impôt fédéral à 40 p. cent, moins l'abattement provincial de 10 p. cent. En 1972, le taux normal de 50 p. cent s'appliquait à l'industrie minière comme aux autres secteurs. Cette industrie est également soumise à des impôts miniers et à des redevances de taux variables.

Pour définir un niveau acceptable d'imposition, il faut tenir compte non de ces théories, mais des taux effectifs d'imposition. Ces derniers prennent en compte non seulement les taux statutaires d'imposition, mais aussi les déductions particulières qui diminuent les impôts normalement payables. Comme l'indiquent plusieurs passages de ce rapport, ces déductions sont particulièrement importantes dans le secteur minier et pétrolier.

L'examen de la fiscalité du secteur minier effectué dans ce rapport indique que, dans l'ensemble, ce secteur ne subit pas une pression fiscale globale moyenne de nature à décourager le développement et la croissance, quand la conjoncture économique s'y prête.

En ce qui concerne les impôts effectivement payés au Canada, il a été noté que, malgré la hausse du taux effectif d'imposition du revenu des sociétés minières au cours des six dernières années, il s'établissait à seulement 25.4 p. cent en 1975, contre 32.5 p. cent dans le secteur manufacturier. Avec les impôts miniers et redevances provinciaux, ce taux passe à 41.8 p. cent, ce qui est comparable aux autres facteurs. Si l'on devait entreprendre de réduire les impôts, ce devrait être à cause d'une situation particulière justifiant un régime spécial pour cette industrie, et non en raison de l'iniquité du système actuel.

L'industrie a prétendu qu'un taux maximal de 45 p. cent devrait s'appliquer pour lui donner un régime identique à celui des autres secteurs. Un plaidoyer arbitraire de ce genre n'est ni réaliste, ni approprié. Par exemple, une exploitation très rentable devrait être disposée à verser plus de 45 p. cent en impôts combinés, tandis qu'une exploitation marginale serait moins imposée. Même si un taux identique d'impôt sur le revenu des corporations s'appliquait normalement dans les deux cas, la première société devrait s'attendre à payer plus d'impôt sur les redevances puitsque, selon toute probabilité, sa rentabilité

augmentations d'impôt. Cette opinion manque probablement de réalisme. Si les gouvernements peuvent accepter le besoin d'une stabilité et d'une certitude maximales afin d'encourager les nouveaux investissements miniers, l'évolution des idées sur le niveau approprié des impôts et redevances, ainsi que les moyens voulus pour les percevoir, se traduira certainement à l'occasion par des modifications dans une société démocratique. En fait, certains phénomènes comme l'augmentation irréversible du prix réel de certaines ressources risquent d'exiger des ajustements de ce genre. Les gouvernements ne sauraient donc s'engager à maintenir des régimes fiscaux fixes, mais ils peuvent s'engager à adopter un objectif de stabilité et à en tenir largement compte dans l'étude de la fiscalité future de l'industrie.

2. Prise en compte dans le régime fiscal du caractère cyclique du secteur minier

L'étude de la situation économique, au début du rapport, a mis en lumière dans le secteur minier un comportement cyclique plus marqué que dans l'ensemble de l'industrie. Cette constatation est généralement admise, et la nécessité d'en tenir compte dans le régime fiscal a été prônée avec vigueur par le secteur minier.

Les craintes de l'industrie portent tant sur la structure de certains régimes d'impôts et de redevances que sur la possibilité qu'une période de rentabilité élevée ne provoque à l'avenir la répétition des changements observés par le passé. Même si ce point a été traité à la section précédente, les gouvernements doivent aussi se demander dans quelle mesure la fiscalité actuelle tient compte du caractère cyclique de l'industrie.

Etant donné les pouvoirs des provinces en matière de ressources minérales, il est raisonnable que le gouvernement s'attende à ce que toute hausse durable de la valeur des ressources se répercute sur leurs recettes. L'industrie minière, en revanche, est d'avis que la progressivité des taux dans certaines provinces a pour effet de drainer des bénéfices purement cycliques, plutôt que ceux qui découlent d'une valorisation à long terme des ressources. Il faut cependant noter que certains de ces régimes fiscaux se traduisent par des impôts faibles ou nuls en période de bénéfices peu élevés ou dans les cas marginaux.

Il est difficile de prévoir les cycles et de distinguer une hausse temporaire des prix d'une évolution à long terme. Par conséquent, les régimes d'impôts et de redevances devraient être assez souples pour assurer un rendement convenable aux entreprises minières sur la totalité d'un cycle, en tenant compte aussi bien des années de bas prix que des périodes de cours élevés. Pour cela, on pourrait par exemple modifier les dispositions d'étalement, la progressivité des taux et les dispositions de report de perte sur les revenus antérieurs ou futur.

ces problèmes, ont effectué quelques corrections. Lorsque les prélèvements provinciaux furent majorés dans les années 70, l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu aurait pu être minée, ce qui amena le fédéral à réagir en 1974 et 1975. Sa principale réaction consista à remplacer la déductibilité des redevances et des impôts miniers, d'abord par un système de dégrèvement d'impôt, puis par une déduction relative aux ressources. Même si l'industrie a eu l'impression de faire les frais de l'opération pendant la période de transition, le gouvernement fédéral est d'avis que le nouveau système est un facteur de stabilité et de certitude.

Malgré la nécessité de certains changements dans la fiscalité des ressources ces dernières années, les préoccupations de l'industrie au sujet de la stabilité et de la certitude des règles fiscales ne sont pas injustifiées. Ces préoccupations seraient atténuées et la croissance et le développement se trouveraient favorisés si les gouvernements faisaient de la stabilité et de la certitude fiscales un objectif précis.

L'importance de cet objectif apparaît si l'on passe en revue les motifs de l'attitude de l'industrie.

(1) Les modifications du régime fiscal influent sur la rentabilité escomptée des projets et des sociétés, ce qui risque de se refléter immédiatement dans la valeur des entreprises et de leurs actions.

(11) L'instauration d'un régime comportant des définitions, des règles et des dispositions nouvelles crée inévitablement une certaine confusion au sujet de l'effet et de l'interprétation des règles; il faut que se développe une certaine compréhension du système. Cela est particulièrement difficile dans le cas des sociétés soumises à plusieurs autorités fiscales. Les décisions des entreprises risquent de s'en trouver retardées.

(111) Un passé de modifications fiscales fréquentes et complexes est de nature à créer un climat de scepticisme et d'incertitude au sujet de l'action des pouvoirs publics, ce qui ajoute aux risques dans le secteur des ressources, où les investissements sont souvent considérables et à long terme. L'industrie craint certainement qu'un cycle futur de rentabilité élevée ne provoque une répétition des changements rapides observés ces dernières années.

Au Canada, il semble que l'incertitude économique créée par un changement fréquent des régimes fiscaux ait rendu plus risquées les nouvelles entreprises minières et ait une influence négative sur les décisions d'investissement. Un effet analogue a été observé au début dans le secteur du pétrole conventionnel, mais il a été dissipé par la conjoncture favorable régnant dans ce secteur et les corrections apportées par les provinces.

L'industrie a demandé l'instauration d'un nouveau régime fiscal comportant des définitions uniformes du revenu minier et un plafonnement des taux marginaux combinés d'imposition. De son point de vue, la stabilité serait étroitement liée à une limitation stricte des

aux provinces. Les deux paliers de gouvernement ont des responsabilités en matière de dépenses - dont certaines bénéficient directement à l'industrie des ressources - qui exigent un financement suffisant. Tant les industries que les particuliers bénéficient de ces dépenses; ils devraient donc en assumer une partie du coût. Cela vaut pour le secteur des ressources comme pour les autres industries.

Dans le cadre des objectifs globaux décrits précédemment, on peut définir un certain nombre de buts particuliers dont la réalisation permettrait de parvenir à ces fins. Voici ces buts particuliers:

- a) stabilité et certitude des régimes fiscaux;
- b) prise en compte dans le régime fiscal du caractère cyclique du secteur minier;
- c) niveau d'imposition acceptable, permettant des investissements, une croissance et un développement convenables;
- d) répartition convenable des recettes entre le fédéral et les provinces;
- e) plus grande harmonie et simplicité des divers régimes fiscaux;
- f) encouragement approprié de la transformation au Canada; et
- g) compatibilité des régimes fiscaux avec les priorités nationales, comme la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

1. Stabilité et certitude des régimes fiscaux

Aussi bref soit-il, l'examen de la fiscalité fédérale et provinciale des ressources, au chapitre IV, a mis en relief le nombre et la fréquence des changements fiscaux. Ces derniers, en quelques années seulement, ont été plus nombreux que dans beaucoup d'industries sur plusieurs décennies. Il importe de comprendre les causes de ces nombreuses modifications si l'on veut éviter des perturbations du même genre à l'avenir.

En premier lieu, il y eut la Réforme fiscale qui visait, notamment, à corriger partiellement le régime fiscal relativement généreux du secteur des ressources. Cela était justifié par un souci de bonne allocation des ressources et de croissance économique. On visait aussi à plus d'équité par l'instauration d'un impôt sur les gains en capital. Bien que les incertitudes engendrées par la réforme fiscale aient quasiment disparu, la crainte d'importants changements fiscaux à l'avenir persiste.

En second lieu, la flambée du prix des matières premières au début des années 70 a incité les provinces à modifier leurs prélèvements, de manière à rester convenablement rémunérées pour l'utilisation de leurs ressources. Certains des changements étaient assez complexes, d'autres furent considérés comme onéreux, tandis que d'autres ne distinguaient pas suffisamment entre les hausses purement cycliques de prix et de bénéfices, et les augmentations plus durables. Les provinces, reconnaissant

d'impôts fédéraux sur le revenu étaient payés. La maturité acquise par l'industrie dans les années 70, combinée à la hausse rapide du prix de vente du pétrole et du gaz et à des changements fiscaux, s'est traduite par une hausse des recettes.

VIII OBJECTIFS DE LA FISCALITE DES RESSOURCES

Au Canada, les ressources naturelles relèvent, à de nombreux égards, d'après l'AANB, de la compétence des provinces, qui en sont également souvent les propriétaires. De même, dans nombre de cas, le gouvernement fédéral est propriétaire des ressources naturelles sur les terres fédérales et dans les territoires du Grand Nord. Les gouvernements fédéral et provinciaux perçoivent l'impôt sur le revenu dans ce secteur et assure certains services et un contrôle réglementaire. La répartition des pouvoirs et responsabilités repose sur une base constitutionnelle et a évolué avec l'usage.

Dans la perception des impôts et redevances et la conception des programmes, chaque niveau de pouvoir tient évidemment compte des désirs de ses mandants, de l'épuisement de ses ressources, des caractéristiques de ses richesses naturelles et de ses besoins de recettes pour l'application de sa politique. Ces facteurs de base variant, il est normal de trouver des systèmes différents.

On peut néanmoins définir, pour la fiscalité des ressources, une série d'objectifs susceptibles d'être généralement acceptables pour tous les pouvoirs publics et l'industrie. La poursuite de ces objectifs n'impose pas nécessairement un système uniforme à l'échelle nationale et n'empêche pas chaque gouvernement d'élaborer sa propre politique. Ces objectifs fournissent cependant un cadre favorisant la continuité, la simplicité et l'harmonie de la fiscalité dans l'industrie pétrolière et minière. Les entreprises de ce secteur pourraient ainsi envisager l'avenir en étant plus certaines des règles fiscales applicables. Nous étudierons donc ici les objectifs que les gouvernements pourraient vouloir adopter en matière d'imposition du secteur des ressources.

La fiscalité du secteur des ressources doit être conçue en fonction du besoin d'avoir une industrie saine et en expansion, tout en garantissant un rendement convenable pour les propriétaires des ressources et une assiette fiscale sûre pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Une industrie minière saine contribue à la prospérité économique au Canada sur le plan du revenu, de l'emploi et des exportations, tout en contribuant à la réalisation d'objectifs nationaux comme la sécurité des approvisionnements en énergie.

Les propriétaires des ressources doivent pouvoir tirer un rendement convenable de l'utilisation des réserves minières, pétrolières et houillères non inépuisables. Une responsabilité particulière incombe à cet égard aux provinces, à titre d'importantes propriétaires de ressources. Il leur faut veiller à ce que tous leurs citoyens bénéficient de l'exploitation des ressources appartenant au secteur public, ce qui implique un système d'impôts et de redevances procurant un rendement équitable et suffisant

Tableau 13

Parts estimatives du fédéral et des provinces dans les recettes tirées du secteur des ressources

Année	Mines métalliques et autres		Pétrole, gaz naturel et charbon	
	Provinces	Fédéral	Provinces	Fédéral
(en pourcentage)				
1969	53	47	83	17
1970	49	51	81	19
1971	55	45	79	21
1972	56	44	79	21
1973	55	45	84	16
1974	62	38	79	21
1975	67	33	72	28

1, 2, 3: Voir notes au tableau 13.

Sources: Statistiques Canada, Statistique fiscale des sociétés (61-208); calculs du ministère des Finances d'après les comptes publics des diverses provinces.

Les recettes du gouvernement fédéral que celles des provinces, du fait que les prélèvements de ces dernières, comme certains impôts miniers et autres paiements, ne sont pas liés au revenu. Dans certaines provinces, cependant, le régime actuel est assez sensible aux changements.

Le déclin de la part fédérale ressort aussi des simulations faites avec les modèles hypothétiques d'exploitations minières présentés à la section IV-2. Ces résultats sont utiles parce qu'ils font abstraction des éléments conjoncturels susceptibles d'influer sur la répartition réelle des recettes fiscales pour une année donnée. Les simulations faites pour le régime fiscal de 1971 et 1978 montrent que la part provinciale, compte non tenu des fluctuations conjoncturelles dans l'industrie, a augmenté en moyenne de 8 à 9 points du total des recettes (tous les impôts et redevances miniers étant considérés comme des impôts). Ces résultats confirment les conclusions établies précédemment par l'étude des recettes fiscales effectives des deux paliers de gouvernement.

Les impôts perçus sur la production de pétrole, de gaz naturel et de charbon (abstraction faite des droits d'exploration, des droits fédéraux sur l'exportation du pétrole brut, permis, frais de location et recettes diverses) ont augmenté régulièrement pendant la période considérée, passant de \$212 millions en 1969 à \$2,719 millions en 1975. La part fédérale est passée de 17 à 28 p. cent des recettes d'impôts et de redevances.

Jusqu'en 1970, le secteur du pétrole et du gaz naturel au Canada en était au stade du développement; les frais d'exploration et d'aménagement dépassant souvent les bénéfices de production, très peu

Les tableaux 12 et 13 présentent les recettes estimatives perçues dans le secteur des ressources entre 1969 et 1975. Les recettes totales perçues dans le secteur des mines métalliques (abstraction faite du Yukon et des T.N.-O.) sont passées de \$154 millions en 1969 à \$649 millions en 1974, pour tomber à \$485 millions en 1975. La part fédérale a diminué au cours de cette période (passant de 47 p. cent en 1969 à 33 p. cent en 1975), tandis que celle des provinces augmentait. Il ne faudrait pas en conclure que l'assiette fiscale fédérale s'est détériorée, les changements relatifs à la déductibilité des impôts miniers et redevances provinciaux servant en fait à stabiliser cette assiette.

Ce recul de la part fédérale, qui semble avoir débuté en 1974, est partiellement dû à la majoration des prélèvements provinciaux autres que les impôts sur le revenu. Une autre cause partielle, en 1975, semble avoir été la diminution des bénéfices de l'industrie, notée précédemment. Cette baisse de rentabilité paraît avoir touché davantage

Tableau 12

Recettes fédérales et provinciales estimatives
tirées du secteur des ressources
(en millions de dollars)

Année	Provinces	Fédéral	Total	Provinces	Fédéral	Total
1969	82	72	154	177	35	212
1970	101	107	208	202	48	250
1971	64	52	116	242	64	306
1972	65	50	115	291	77	368
1973	145	120	265	579	109	688
1974	402	247	649	1,680	450	2,130
1975	327	158	485	1,975	748	2,719

Mines métalliques et autres
Pétrole, gaz naturel et charbon

1. Sont exclus des recettes provinciales, divers prélèvements relatifs aux droits d'exploration, aux permis, aux droits de location et à des recettes diverses. Les crédits et dégrèvements d'impôt pour redevances ont été déduits. Les droits d'exportation de l'huile sont exclus.
2. Compte non tenu des impôts miniers et sur le revenu perçus au Yukon et dans les T.N.O.
3. Non compris les impôts sur les bénéfices tirés du raffinage du pétrole en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

Sources: Statistique Canada, Statistique fiscale des Sociétés (61-208); calculs du ministère des Finances d'après les comptes publics des diverses provinces.

semblable au fardeau fiscal total de l'industrie minière. Par conséquent, ce dernier est généralement comparable à celui des autres secteurs, compte tenu du fait que les impôts miniers et les redevances représentent aussi en partie le prix de l'utilisation des ressources perçu par les gouvernements, ce qui les assimile aux paiements faits aux propriétaires du secteur privé plutôt qu'à des impôts.

c) Il est difficile de faire des comparaisons fiscales entre pays. De toute façon, rien ne dit que le Canada devrait essayer d'aligner ses taux d'imposition sur ceux des autres pays. Dans le cas des États-Unis, des impôts plus bas au niveau de l'extraction peuvent être compensés par des prélèvements plus lourds au niveau du traitement, tandis qu'au Canada les impôts prélevés au stade de l'extraction sont les principales recettes perçues par l'État en raison de la proportion moindre de l'utilisation sur place. Dans les pays en développement, les régimes fiscaux peuvent obéir à des priorités très différentes de celles du Canada.

d) La fiscalité a nettement moins contribué aux problèmes actuels que d'autres facteurs comme les prix et les coûts. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas se servir de la fiscalité pour aider l'industrie.

VII RÉPARTITION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES RECETTES

La répartition des recettes tirées du secteur minier entre le fédéral et les provinces est une question cruciale. Le présent chapitre traite, non des différentes opinions existant sur cette question, mais des parts globales observées. Il convient de souligner dès le départ que les résultats présentés ici sont estimatifs. Bien qu'ils reposent sur des statistiques publiées, les résultats relatifs à une année donnée ne doivent pas être considérés comme des chiffres précis. Ce chapitre vise donc plutôt à mettre en relief certains changements intervenus dans le passé.

1 Les données sont dites estimatives pour plusieurs raisons, à savoir: la nécessité de combiner les redevances perçues dans l'année financière des provinces avec l'impôt sur le revenu déclaré dans le cadre de l'exercice des sociétés; l'absence de données sur les impôts fédéral et provinciaux payés pour la plupart des provinces (seule la ventilation du revenu imposable étant disponible) et la nécessité de séparer les bénéfices et impôts relatifs au raffinage du pétrole de la phase de production de ce secteur. Bien que les méthodes d'estimation employées ici donnent des résultats qui indiquent convenablement la tendance des parts fédérales et provinciales des recettes, les chiffres d'une année donnée risquent de ne pas fournir une image précise en raison des différences de cadre chronologique existant entre les principales sources statistiques.

- une bonne gestion de l'utilisation des ressources;
- une présence canadienne suffisante dans la propriété et le contrôle des ressources.

Le régime fiscal du secteur des ressources tient compte de plusieurs de ces priorités, par des stimulants spéciaux. Les encouragements à l'exploration et à l'aménagement ainsi qu'à l'exploitation de nouvelles mines qui contribuent à la croissance, à l'investissement et à l'emploi ont déjà été exposés, de même que les mesures stimulant les forages pétroliers dans les régions éloignées et l'exploitation de sources non conventionnelles d'énergie.

Ces encouragements fiscaux sont-ils suffisants pour la réalisation des priorités nationales? Il ressort clairement de l'examen de la situation économique dans le secteur minier que ces résultats ne sont pas aussi satisfaisants qu'on pourrait le souhaiter. L'examen des taux de rendement avant impôt indique une rentabilité inférieure à celle des périodes précédentes. Cette situation est liée à des influences économiques d'origine intérieure et extérieure. Certaines sont temporaires, d'autres pourraient presager des changements plus permanents dans la situation du Canada. Les résultats médiocres observés sont peut-être dus aussi en partie aux incertitudes causées par les modifications fiscales apportées ces dernières années par les deux niveaux de gouvernement. Il est difficile de dire si la politique fiscale peut ou doit compenser ou inverser cette évolution.

Il faudra se demander, à la lumière des informations contenues dans ce rapport, si les priorités nationales touchant ce secteur justifient - et dans quelle mesure - une réduction de la pression fiscale globale ou des modifications structurelles de la fiscalité en vue d'atteindre des objectifs particuliers. Il ne faudra pas oublier, à cet égard, que des priorités nationales identiques existent dans d'autres secteurs et que ces derniers peuvent eux aussi offrir des possibilités de création d'emplois, d'amélioration de la balance des paiements et de réalisation d'autres objectifs, si l'on veut prendre des mesures fiscales expansionnistes.

5. Conclusions sur la pression fiscale dans l'industrie minière

Les pages qui précèdent permettent d'aboutir aux conclusions suivantes au sujet de la pression fiscale dans l'industrie minière.

a) L'impôt fédéral et provincial sur le revenu a augmenté dans l'industrie minière au cours des années 70, tout en restant plus faible que dans les autres secteurs canadiens.

b) Si l'on ajoute à l'impôt sur le revenu les impôts miniers, redevances et autres prélèvements provinciaux, le niveau d'imposition a également augmenté ces dernières années, pour atteindre un niveau plus élevé que dans le secteur manufacturier, si l'on ne considère pour ce dernier que l'impôt sur le revenu. Il existe d'autres secteurs, comme ceux des services et du commerce de gros et de détail, où l'impôt sur le revenu est

- la promotion de la croissance et des investissements;
- la promotion de l'emploi;
- l'autosuffisance énergétique;
- la diversification et l'expansion de l'économie canadienne pour passer des matières brutes ou semi-transformées à un stade plus avancé;

Le Canada a diverses priorités qui touchent le secteur des ressources, à savoir:

4. Fiscalité et priorités nationales

Enfin, d'autres facteurs comme les coûts d'infrastructure, le contexte politique et socio-économique, la qualité et l'emplacement des gisements, influent souvent plus que le régime fiscal sur les décisions d'investissements et l'établissement des coûts relatifs d'extraction à divers endroits.

Les bénéfices des entreprises privées, qui peuvent imposer des coûts supplémentaires aux producteurs et diminuer plus des autres prélèvements de l'Etat et des accords de participation pression fiscale effective. Ces comparaisons ne tiennent pas compte non pays en développement, donnent parfois une très mauvaise idée de la Cependant, les taux théoriques d'imposition, en particulier dans les Canada n'a rien d'anormal quand on le compare à celui des autres pays. Elles visent à montrer que le régime fiscal fédéral et provincial au Bien entendu, ces observations sont forcément assez générales.

Une analyse des règlements sur l'impôt minier effectuée par le groupe de travail sur l'industrie canadienne des métaux non-ferreux a tenté de comparer les impôts sur le revenu et sur les redevances prélevées sur les mines par divers pays tant au niveau central que local. Une des conclusions est que bien qu'incomplète, l'étude révèle, qu'à plus d'un point de vue, les règlements canadiens actuels avantagent autant les investisseurs du secteur minier que les dispositions qui prévalent dans d'autres pays tels que les Etats-Unis, l'Irlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, le Brésil, le Mexique, l'Iran, l'Indonésie et la Nouvelle-Calédonie.

Le régime des frais d'exploration et d'aménagement varie selon les pays développés, mais celui du Canada (déduction intégrale et immédiate des frais d'exploration et amortissement de 30 p. cent d'aménagement) semble comparable à celui des autres pays. Sur le plan de l'amortissement, la déduction admise à ce titre est généralement de 30 p. cent des actifs moyens au Canada, contre 20 p. cent en Australie et 12.5 p. cent en Indonésie. Nombre de pays n'ont pas d'encouragements spéciaux équivalents au système canadien d'amortissement gagné, mais ils prévoient de généreux crédits d'investissement.

L'importance à accorder aux différences de pression fiscale entre le Canada et les Etats-Unis, pour l'orientation de la politique canadienne, n'est pas claire, même quand une comparaison indique une pression moins forte aux Etats-Unis. Une très forte proportion de la production minière canadienne est exportée à un stade peu avancé de transformation. Les impôts miniers et les redevances perçus par les provinces pour l'utilisation des ressources, ainsi que les impôts fédéral et provinciaux sur les bénéfices d'extraction et de traitement, constituent donc le seul rendement que la population canadienne tire des exportations. Aux Etats-Unis, quasiment toute la production est transformée jusqu'au stade du produit fini dans le pays même. Si le fardeau fiscal est léger pour les premiers stades (traitement, fonte et affinage), les bénéfices plus élevés qui en résultent en aval sont toujours imposés dans le pays, ce qui représente un moyen valable de stimulation de l'investissement et de l'emploi au niveau tant de l'extraction que du traitement. Ce n'est pas le cas au Canada, où les impôts doivent être perçus avant l'exportation. La comparaison aurait plus de sens si le Canada et les Etats-Unis étaient des concurrents sur le marché mondial des minéraux. Or, l'intensité de la concurrence entre le Canada et les Etats-Unis est moindre dans le secteur minier que dans beaucoup d'autres. D'autres pays développés, comme l'Australie, et divers pays moins avancés sont souvent nos principaux concurrents. C'est peut-être leur régime fiscal (ainsi que la structure de leur coûts et leur contexte économique et politique) qui est à prendre en considération dans une étude comparative de la fiscalité canadienne.

b) Comparaison avec d'autres pays

Il est difficile de comparer les taux effectifs d'imposition du secteur minier au Canada et à l'étranger. Tout ce qu'on peut faire est de donner des indications qualitatives fondées sur une analyse du régime fiscal applicable. Quelle que soit la tendance générale, il est certainement possible de citer un ensemble de circonstances où les impôts sont plus élevés ou plus bas au Canada qu'à l'étranger. Selon les produits considérés, les entreprises canadiennes ont des concurrents dans un nombre important de pays. Une comparaison exhaustive de la pression fiscale dans tous les pays concurrents dépasserait le cadre de cette étude. Nous examinerons ici la politique d'imposition de plusieurs grands pays concurrents, soit l'Australie, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, l'Irlande, le Pérou, le Zaïre et le Chili.

Ces informations permettent de formuler des jugements qualitatifs sur la réglementation fiscale canadienne par rapport à celle des autres pays. Les taux théoriques d'imposition dans les pays développés et plusieurs pays en développement ne sont pas sensiblement plus bas - et dans quelques cas, ils sont plus élevés - qu'au Canada. Par exemple, le taux d'impôt sur le revenu est de l'ordre de 30 à 50 p. cent en Australie, en Afrique du Sud, en Irlande, en Indonésie et au Pérou, ce qui est comparable au taux moyen de 47 p. cent d'impôt fédéral et provincial dans ce secteur au Canada. Dans certains cas, d'autres impôts élèvent considérablement ce taux, par exemple les taxes à l'exportation au Zaïre.

un système d'épuisement gagné, généralement au taux d'un tiers des frais d'exploration et d'aménagement et autres dépenses admissibles, jusqu'à concurrence de 25 p. cent du revenu tiré des ressources.

Le tableau II montre les taux effectifs d'impôt sur les bénéfices comptables avant l'impôt du secteur minier au Canada et aux Etats-Unis, et permet de les comparer avec le taux d'imposition du secteur manufacturier. Les dernières données disponibles pour les Etats-Unis datent de 1973; ce sont ces chiffres qui figurent au tableau, ainsi que ceux de 1974 et 1975 pour le Canada. En 1973, le taux effectif d'imposition au Canada était de 13.1 p. cent, contre 23.1 p. cent aux Etats-Unis. En 1975, ce taux est monté à 25.4 p. cent au Canada, tandis qu'aux Etats-Unis il aurait été de 2 à 3 points supérieur au niveau de 1973, selon des statistiques provisoires.

Tableau II

Impôt sur le revenu des sociétés en pourcentage des bénéfices comptables: Industries minière et manufacturière, Canada et Etats-Unis

Industrie:	Canada		Etats-Unis	
	1973	1974	1975	1973
Minière	13.1	23.8	25.4	23.1
Manufacturière	29.3	30.0	32.5	41.6

Remarque: Les taux effectifs d'imposition correspondent aux impôts sur le revenu fédéral et provinciaux ou d'Etat, en pourcentage des bénéfices comptables avant l'impôt direct. Celui-ci est établi après soustraction des impôts et redevances miniers dans les deux pays. Du point de vue de la comparabilité des secteurs, il peut exister entre le Canada et les Etats-Unis de légères différences, qui ne devraient cependant pas fausser sensiblement les résultats.

Sources: Statistique Canada, Statistique fiscale des sociétés, diverses années; U.S. Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Corporation Income Tax Returns, 1973.

Il est difficile de comparer les impôts miniers, redevances et autres prélèvements appliqués au Canada avec les impôts américains. Les ressources appartiennent généralement au secteur privé aux Etats-Unis. De même, comme au Canada, divers impôts prélevés par les Etats et les administrations locales peuvent s'appliquer aux exploitations minières. En outre, le gouvernement fédéral américain impose des droits et des loyers sur la mise en valeur des terres fédérales. Les taux d'imposition peuvent varier sensiblement selon l'emplacement considéré dans les deux pays. Les variations régionales de ces taux pourraient être plus marquées que les différences moyennes entre le Canada et les Etats-Unis. Les résultats des comparaisons varieraient donc selon les Etats et les provinces choisis.

faut pas aller jusqu'à compromettre pour cela la prospérité du pays, en imposant plus lourdement les autres secteurs de la société ou en diminuant les services de l'Etat.

Enfin, la présence variable de l'Etat dans le secteur des ressources en tant que propriétaire peut se traduire, selon les pays, par des niveaux apparents d'imposition très différents, sans répercussion au niveau des coûts. Par exemple, dans la mesure où une proportion supérieure des ressources appartient au secteur public et où, donc, l'Etat perçoit des recettes supérieures, les impôts payés paraîtront plus élevés, même si les coûts sont comparables dans un autre pays où un propriétaire privé exige, pour l'utilisation des ressources, des paiements du même ordre qui ne constituent évidemment pas des impôts. De même, dans certains pays, il se peut que l'Etat participe au capital (ou aux recettes, en vertu d'un plan de participation aux bénéfices) sans avoir contribué en fait à l'exploitation. De telles dispositions imposent évidemment des coûts de nature non fiscale aux entreprises.

a) Comparaison avec les Etats-Unis

D'importantes différences fiscales existent entre les deux pays, tant en général que pour l'industrie minière. Voici les principaux points communs et différences dans les dispositions intéressant cette industrie:

- (i) aux Etats-Unis, le taux statutaire moyen d'impôt fédéral et d'Etat est d'environ 51 p. cent du revenu imposable (soit 48 p. cent d'impôt fédéral et des impôts d'Etat déductibles variant entre 0 et 10 p. cent). Au Canada, le taux statutaire moyen est de 47 p. cent (avec, là encore, des variations selon les provinces).

- (ii) Aux Etats-Unis, les frais d'exploration peuvent être déduits intégralement lorsqu'ils sont engagés. Cependant, ceux qui débouchent sur une exploitation effective doivent être réintégrés au revenu, puis capitalisés. Au Canada, ces frais peuvent être déduits totalement lorsqu'ils sont subis. Les frais d'aménagement sont aussi totalement déductibles aux Etats-Unis, alors qu'ils ne peuvent être déduits qu'au taux de 30 p. cent au Canada.

- (iii) Les actifs d'extraction et de traitement peuvent être amortis de différentes façons, selon leur durée de vie utile. Le taux d'amortissement aux Etats-Unis est généralement de 10 à 15 p. cent de la valeur résiduelle. Au Canada, ces actifs peuvent être déduits entièrement jusqu'à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine ou d'une expansion importante d'une mine existante, ou amortis au taux de 30 p. cent.

- (iv) Les Etats-Unis autorisent un épuisement établi en pourcentage du revenu brut tiré des mines. Les taux d'épuisement sont, par exemple, de 15 p. cent pour le fer et le cuivre, et de 22 p. cent pour le nickel et le plomb. L'épuisement est limité à 50 p. cent du revenu imposable tiré du bien. Le Canada applique

revenu fluctue. Pour être plus précis, un système progressif entraîne une obligation fiscale plus grande pour une compagnie dont le revenu fluctue comparativement à celle dont le revenu demeure constant. Des dispositions concernant l'établissement d'une moyenne seraient nécessaires pour pallier à ce problème.

Le fait que l'existence de taux marginaux élevés soit connue de plusieurs, même si elle n'entraîne pas nécessairement dans la pratique des taux d'imposition généralement élevés, peut néanmoins laisser croire que le Canada est un pays où l'on est fort taxé et de ce fait, peut entraîner une réduction de l'investissement canadien ou étranger.

Les provinces qui ont adopté un système d'impôt progressif ont fait pour diverses raisons. La plupart des provinces sont d'avis qu'un tel système permet de percevoir une rente économique à mesure que les prix et les profits augmentent. Le système de l'Ontario prévoit des taux très bas dans le cas de faibles profits et d'importants stimulants pour les opérations de transformation. La Saskatchewan croit que son système de redevances sur l'uranium dont les taux progressifs sont liés au concept du taux de rendement ne devrait pas entraîner un taux d'imposition injuste. Il y a aussi l'opinion que les taux d'impôt sur les mines ne devraient pas nécessairement être additionnés aux taux d'impôt sur le revenu aux fins de comparaison avec d'autres secteurs puisque, dans une certaine mesure, les impôts miniers et les redevances représentent un paiement pour matières premières. Evidemment, l'industrie ne partage pas cette opinion. Il apparaît raisonnable que les frais d'utilisation des ressources reflètent leur valeur et leur coût de production ce qui pourrait justifier, dans certains cas, les taux marginaux élevés.

3. Comparaison internationale

Pour voir si le fardeau fiscal est approprié au Canada, il convient de le comparer avec celui qui règne à l'étranger. Les exploitations minières des autres pays concurrencent directement les entreprises canadiennes au niveau de la production et des investissements nouveaux.

Une étude comparative des pressions fiscales entre pays peut être trompeuse pour plusieurs raisons. D'abord, beaucoup d'autres facteurs influent sur la concurrence et les investissements, notamment les différences de coûts de production, de qualité des gisements, d'accessibilité, de coût de transport et de l'infrastructure, de marché local du travail et de contexte politique et culturel. En fait, pour un investissement donné, ces facteurs peuvent influencer beaucoup plus sur les décisions d'une entreprise que les considérations d'ordre fiscal.

Ensuite, l'industrie minière contribue souvent largement, dans les pays en voie de développement, à la production intérieure totale et aux rentrées de devises. Ce dernier élément peut inciter ces pays à taxer très légèrement cette industrie pour obtenir les devises qui permettront d'acheter les importations nécessaires. Dans nombre de cas, les exploitations auront un régime fiscal "personnalisé" sensiblement différent des dispositions théoriques. Même si la politique fiscale canadienne doit contribuer à la compétitivité du secteur minier, il ne

outre, les fiscalités provinciales comportent diverses dispositions de déduction de ces frais. Les dépenses d'aménagement sont déduites à raison de 30 p. cent de la valeur résiduelle selon tous les régimes fiscaux, sauf en Ontario et au Québec où le taux est de 100 p. cent.

Il faut aussi noter que la structure de la déduction relative aux ressources favorise maintenant l'exploration et l'aménagement comparativement au système d'abattement en vigueur antérieurement. Elle est basée sur les bénéfices tirés des ressources avant déduction des frais d'exploration et d'aménagement, de l'épuisement gagné et des frais d'intérêt. Par conséquent, le coût après impôt de l'exploration et de l'aménagement est plus faible, puisque ces frais réduisent directement les impôts. D'autres coûts, déductibles dans le calcul des bénéfices tirés des ressources, diminuent aussi la déduction relative à ces dernières. Ces diverses dispositions ont donc pour effet de diminuer le taux effectif d'imposition des sociétés qui font de l'exploration et de l'aménagement. Toutefois, elles n'avantagent peut-être pas les sociétés de ce genre qui ne sont pas imposables ou n'ont pas de perspectives de revenu dans l'immédiate.

d) Taux d'imposition marginaux élevés

Tel que mentionné précédemment, l'industrie a déterminé que les taux d'imposition marginaux élevés constituent un sérieux obstacle aux nouveaux investissements miniers. On peut retrouver ces taux marginaux élevés dans n'importe quel système bien qu'ils soient typiques des structures de l'impôt progressif sur les mines et les redevances surgisent lorsque les taux maximums des impôts miniers et des redevances des provinces sont additionnés aux taux marginaux de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu. L'industrie craint que ces taux marginaux élevés réduisent ses liquidités et découragent, par le fait même, de nouveaux investissements. Par exemple, une mine importante et florissante de l'Ontario, une fois les déductions pour exploration, développement et épuisement réclamées, aurait un taux d'impôt fédéral de 27 p. cent (après déduction pour traitement), un taux d'impôt provincial de 8.7 p. cent (après l'épuisement automatique) et un taux maximum de 40 p. cent pour l'impôt provincial sur les mines. L'industrie considère abusif le taux marginal de 75.7 p. cent qui en résulte. On doit noter, cependant, que ces taux marginaux élevés ne s'appliquent que dans des situations exceptionnelles de grande rentabilité.

Les structures d'impôt progressif varient selon leur degré de progressivité, le traitement des années où il y a perte et le niveau du revenu ou les seuils de rentabilité qui sont affectés par ces taux marginaux élevés.

Les inquiétudes concernant les systèmes d'impôts progressifs et les taux marginaux élevés sont résumées ci-après.

Un système d'impôt progressif, bien que conçu pour permettre au gouvernement de recueillir les mêmes recettes que dans le cas d'un système à taux fixe, se trouve à désavantager les compagnies dont le

Lorsque ces nouveaux impôts ont été conçus, les données statistiques susceptibles de faire ressortir l'impact éventuel du nouveau système n'ont pu être obtenues de l'industrie concernée. On a assisté, au cours des dernières années, à une amélioration dans les communications et une plus grande collaboration entre les producteurs privés et le gouvernement qui se manifeste, entre autres choses, par la transmission de données financières de l'industrie au gouvernement. Une étude du niveau d'imposition dans cette industrie est menée présentement par les producteurs et le gouvernement.

b) Exploitations minières intégrant l'extraction et le traitement

Dans toute discussion sur le niveau d'imposition de l'industrie minière et l'encouragement du traitement des minéraux au Canada, il faut bien comprendre que les dispositions prévues dans la fiscalité minière de la plupart des provinces et appelées "déductions pour traitement", ne sont fondamentalement pas des mesures d'encouragement. Elles ne pourraient l'être que si le taux des déductions augmentait en fonction du degré de transformation et si les dispositions tenaient suffisamment compte, au moins, des revenus réels de traitement.

Sous leur forme habituelle et historique, les déductions pour traitement peuvent, en fait, aller à l'encontre d'une transformation plus poussée, parce qu'elles soumettent à l'impôt minier provincial une partie des bénéfices tirés du traitement des minerais. Par exemple, des études du fardeau fiscal de mines hypothétiques révèlent que, sauf en Ontario et au Québec, une exploitation minière intégrée paye beaucoup plus d'impôts miniers qu'une exploitation non intégrée, bien que les deux exploient exactement la même quantité de minéraux provinciaux.

Pour comprendre les raisons de cette situation, il faut se pencher sur l'objet et le fonctionnement des déductions relatives au traitement. Avant tout, celles-ci non pas été conçues comme un stimulant, puisque qu'elles visaient uniquement à déterminer arbitrairement les bénéfices attribuables à l'extraction.

Il est très difficile d'attribuer une valeur au minerai non traité qui sort d'une mine, puisqu'il est rarement vendu sous cette forme. On a donc pris l'habitude de partir de la valeur des produits miniers au point de vente effective et de remonter en amont pour déterminer les bénéfices au niveau de l'extraction. Pour éliminer les profits du traitement, de la fonte ou de l'affinage, on a instauré les déductions relatives au traitement, dont le taux habituel - 8 p. cent du coût d'origine des actifs de traitement (installations de traitement, de fonte et d'affinage) - a été probablement choisi comme représentant un rendement convenable de ces investissements lors de son établissement.

c) Encouragements à l'exploration et à l'aménagement

Comme nous l'avons noté dans la description des divers régimes fiscaux au Canada, la fiscalité fédérale et provinciale comporte d'importants stimulants à l'exploration et à l'aménagement. Les frais d'exploration sont entièrement déductibles et donnent droit à l'épuisement gagné. En

Les exploitations prises pour exemple sont des mines de métaux de base ayant une durée de vie de 20 ans et régies par des hypothèses raisonnables d'évolution des prix et des coûts, ainsi que de frais d'utilisation des ressources, qui ne se vérifient pas nécessairement dans toutes les provinces et tous les cas. Ces mines diffèrent par le niveau de traitement des produits extraits, ainsi que par la rentabilité avant impôt et la taille supposée.

Plusieurs points ressortent du tableau. Il est d'abord évident que les changements fiscaux intervenus depuis 1971 ont diminué la rentabilité d'une nouvelle mine. Le taux de rendement après impôt varie considérablement selon les provinces.

En second lieu, on constate que dans plusieurs provinces, selon le régime fiscal de 1971 et de 1978, le taux de rendement a diminué davantage en proportion dans la mine à rentabilité médiocre que dans les exploitations plus importantes et plus rentables. Cela est dû en partie à la structure des impôts miniers et redevances provinciaux, qui peut entraîner des paiements d'impôt même si des profits faibles ou nuls sont réalisés. Cette situation pourrait être justifiable en ce sens que ces paiements aux provinces correspondent à l'extraction effective des ressources et peuvent donc être considérées à juste titre comme un coût engagé sans égard aux bénéfices réalisés.

Ainsi se trouvent de nouveau soulignées les difficultés conceptuelles posées par la détermination du fardeau fiscal dans le cas de ces prélèvements provinciaux.

Nous venons d'étudier la fiscalité en général. Il existe cependant quelques cas particuliers qui méritent un examen, à savoir la potasse, les exploitations minières intégrées et des encouragements à l'exploration et à l'aménagement.

a) Potasse

Il y a, à l'heure actuelle, neuf mines de potasse en Saskatchewan. Quatre d'entre elles appartiennent à des intérêts privés, trois à des corporations provinciales de la Couronne et deux sont exploitées conjointement par la Couronne et des intérêts privés.

Ces mines doivent payer un certain nombre d'impôts au gouvernement provincial qui sont, d'après les producteurs privés, excessifs. Les producteurs privés sont, de plus, assujettis à l'impôt fédéral sur le revenu des corporations.

Les principaux impôts provinciaux ont été introduits au cours d'une période où la totalité de cette industrie appartenait à des intérêts privés et où les prix de la potasse augmenteraient rapidement sans qu'il y ait nécessairement une augmentation dans le coût de production. Dans les circonstances, le gouvernement provincial a cru opportun de prélever des impôts supplémentaires.

Tableau 10

Comparaison des taux de rendement interne, avant et après impôt, du capital total investi, pour des mines métalliques hypothétiques d'après la fiscalité fédérale et provinciale de 1971 et 1978

Taux de rendement interne après impôts fédéral et provinciaux											
Type d'exploitation		Taux de rendement avant impôt	Taux de rendement interne après impôts fédéral et provinciaux								
			T.-N.	N.-E.	N.-B.	Québec	Ont.	Man.	Sask.	C.-B.	
MSR	Régime de	1971	19.2	16.8	16.0	16.4	16.4	16.7	16.1	16.9	16.3
	Régime de	1978	19.2	15.5	15.9	15.5	16.2	15.8	13.8	16.0	15.3
ABC	Régime de	1971	21.8	19.1	18.8	18.5	18.4	18.3	18.0	19.2	18.6
	Régime de	1978	21.8	17.1	17.7	17.1	17.2	16.4	15.2	17.8	17.2
DEF	Régime de	1971	9.3	7.9	7.9	7.9	7.9	7.7	7.7	8.0	7.5
	Régime de	1978	9.3	7.2	6.5	7.0	7.7	7.3	6.6	7.3	6.8

SOURCE: Simulations du ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources, pour des mines métalliques hypothétiques. Ces simulations ne visent qu'à permettre de comparer le fardeau fiscal en fonction de différents régimes d'impôt.

REMARQUE: Les impôts provinciaux comprennent les impôts miniers ainsi que l'impôt sur le revenu des sociétés.

MSR: Exploitation intégrée rentable (à ciel ouvert) de métaux de base.

ABC: Grande exploitation rentable (à ciel ouvert) d'extraction-traitement.

DEF: Exploitation moyenne d'extraction (sous-terreine) - traitement à rentabilité médiocre.

Tableau 9

Taux effectifs d'impôt et de redevance dans les secteurs minier et manufacturier¹
de 1969 à 1975

Année	Secteur manufacturier			Secteur minier					
	Impôt fédéral s/revenu	Impôts provinciaux s/revenu	Total	Impôt fédéral s/revenu	Impôt s/revenu	Prélèvements provinciaux Impôts miniers et redevances	Total	Impôts miniers territoriaux	Total
	(en pourcentage)								
1969	29.9	8.7	38.6	10.0	2.7	7.7	10.4	0.3	20.7
1970	31.7	9.5	41.2	11.4	3.1	7.0	10.2	0.2	21.7
1971	28.2	8.8	37.0	8.4	2.5	7.5	9.9	0.2	18.5
1972	27.2	9.0	36.0	11.5	3.5	10.2	13.7	0.2	25.4
1973	21.3	8.0	29.3	9.4	2.6	7.4	10.0	0.2	19.5
1974	21.9	8.2	30.1	14.8	5.1	16.4	21.5	0.4	36.7
1975	23.6	8.9	32.5	14.4	5.5	21.1	26.6	0.8	41.8

¹ Le taux effectif d'impôt et de redevance est calculé sur les bénéfices comptables avant impôts sur le revenu et avant impôts miniers, redevances et autres prélèvements provinciaux. Pour le secteur minier, ce taux diffère de celui du tableau 9 à cause de l'addition des impôts et redevances miniers.

Sources: Statistique Canada, Statistique fiscale des sociétés (61-208) pour le profit comptable et l'impôt sur le revenu; estimations du ministère des Finances basées sur les comptes publics des provinces pour les impôts miniers et autres prélèvements provinciaux.

sociétés. Le rapport entre les recettes totales de l'Etat et les bénéfices comptables de l'industrie minière ne saurait donc être mis sur le même plan que les taux effectifs d'imposition mentionnés précédemment. De même, les comparaisons entre secteurs doivent être interprétées avec prudence, vu que les paiements des autres secteurs à l'égard de ressources rares représentent des coûts de production et non des impôts dans ces statistiques.

Néanmoins, les redevances et impôts miniers sont fixés à la discrétion des gouvernements, tout comme les impôts sur le revenu, et représentent des ressources réelles tirées par l'Etat du secteur minier. Comme ces prélèvements dépendent de la volonté du gouvernement, ils sont regroupés avec les impôts sur le revenu dans les discussions du régime fiscal du secteur. Vu la difficulté de déterminer la proportion des prélèvements provinciaux qui représente le prix raisonnable de l'utilisation des ressources et celle qui constitue un impôt, cette discussion ne se prête pas à une solution facile.

Le tableau 9 indique les taux effectifs d'impôt fédéral et provinciaux (en considérant tous les prélèvements provinciaux comme des impôts) dans les secteurs miniers et manufacturier de 1969 à 1975. Dans l'industrie minière, le taux effectif d'imposition totale est passé de 20.7 p. cent en 1969 à 41.8 p. cent en 1975, en partie à cause des majorations d'impôt sur le revenu mentionnées précédemment et des hausses de prélèvement provinciaux.

Ces taux effectifs (compte tenu des impôts miniers et des redevances) ont été plus faibles dans le secteur minier que dans l'industrie manufacturière, sauf en 1974 et 1975. Le renversement observé en 1974 s'explique à la fois par la hausse des impôts du secteur minier et la diminution de ceux de l'industrie manufacturière. Bien que le tableau 9 ne le montre pas, les taux effectifs d'impôts fédéral et provinciaux sur le revenu des secteurs autre que l'industrie manufacturière était assez comparable au taux global d'imposition de l'industrie minière. Dans les services et le commerce de détail et de gros, le taux des impôts sur le revenu a fluctué entre 39 et 45 p. cent des bénéfices comptables.

Dans le secteur minier, les taux effectifs d'imposition sont constamment restés bien au-dessous de 50 p. cent, sur toute la période considérée dans le tableau. Les estimations des impôts sur le revenu, des impôts miniers, des redevances et des autres paiements pour 1976 et 1977 laissent à penser qu'ils ont peut être diminué sensiblement depuis 1975, en raison d'une baisse de rentabilité et des réductions d'impôt.

On peut aussi déceler l'effet des impôts sur le revenu et autres prélèvements actuels sur l'industrie minière en étudiant les taux de rendement, avant et après impôt, d'une mine hypothétique sur sa durée de vie, en supposant le maintien du régime fiscal actuel. Les résultats de cette étude sont présentés au tableau 10 pour trois mines hypothétiques. Les taux de rendement sont aussi calculés d'après les règles fiscales de 1971, pour donner une idée de l'évolution de la pression fiscale résultant des modifications du régime d'impôt.

Tableau 8

Taux de rentabilité de l'avoir des actionnaires
et taux effectif d'impôt sur le revenu
minier et manufacturier

Année	Secteur minier			Secteur manufacturier			
	Taux	de l'avoir des actionnaires effectif 1 d'impôt 3	Rentabilité	Taux	de l'avoir des actionnaires effectif 1 d'impôt 3	Rentabilité	
Avant impôt	Après impôt	sur le revenu	(en pourcentage)	Avant impôt	Après impôt	sur le revenu	(en pourcentage)
1969	11.8	10.0	15.3	17.3	10.6	38.7	
1970	14.9	12.5	10.1	12.4	7.3	41.1	
1971	9.5	8.4	11.6	14.9	9.4	36.9	
1972	6.8	5.7	16.2	16.9	10.8	36.1	
1973	19.8	17.2	13.1	23.2	16.4	29.3	
1974	21.4	16.3	23.8	26.7	18.7	30.0	
1975	13.0	9.7	25.4	21.2	14.3	32.5	

1. Le taux de rentabilité avant impôt sur le revenu est établi après soustraction de tous les impôts et redevances miniers provinciaux. Les taux de rentabilité après impôt sur le revenu sont donc obtenus par soustraction des impôts directs fédéral et provinciaux. Ces derniers ne tiennent pas compte des réévaluations de cotisations.

2. Les impôts soustraits pour obtenir le taux de rentabilité après impôts sont les impôts sur le revenu fédéral et provinciaux.

3. Le taux effectif d'impôt est le pourcentage des impôts sur le revenu fédéral et provinciaux par rapport au taux de rentabilité avant impôt sur le revenu.

Source: Statistique Canada, Statistique financière des sociétés (61-207), Statistique fiscale des sociétés (61-208).

2. Impôts miniers et autres prélèvements

Outre les impôts fédéral et provinciaux sur le revenu, l'industrie minière subit divers prélèvements provinciaux sous forme d'impôts miniers, de redevances et d'autres droits. Le tableau 9 présente l'ensemble de ces paiements aux gouvernements en proportion des bénéfices comptables avant ces prélèvements.

Il faut cependant être très prudent dans l'exploitation de ces informations. Les impôts miniers et les redevances versés aux provinces représentent en fait des paiements perçus par ces dernières à titre de propriétaires des ressources. Si celles-ci appartenaient à des particuliers, leur utilisation ne serait évidemment pas gratuite, et les frais correspondants seraient considérés comme un coût normal de production par les

équitable et stable, et au rôle de propriétaire des ressources joué par les gouvernements provinciaux. Le secteur minier fournissait 1.2 p. cent des recettes provinciales et 0.5 p. cent des recettes fédérales en 1975-76.

Un examen de la pression fiscale actuelle dans ces industries est d'une importance cruciale pour toute réflexion des ministres sur l'opportunité de maintenir le système fiscal actuel ou de diminuer les impôts sur le revenu ou miniers dans ce secteur par ce qu'ils seraient trop élevés par rapport aux autres secteurs ou à l'étranger. Les ministres pourraient juger que le niveau global d'imposition est convenable par comparaison avec les autres industries ou pays, mais qu'un taux d'impôt moins élevé est justifié par les problèmes économiques conjoncturels ou à long terme de l'industrie minière. La présente section vise à éclairer cette réflexion en étudiant le niveau d'imposition du secteur et en le comparant à celui des autres industries au Canada et du secteur minier à l'étranger.

1. Impôts sur le revenu

Le tableau 8 indique le taux effectif d'impôt sur le revenu payé par l'industrie minière, en présentant l'impôt fédéral et provincial en proportion des bénéfices comptables (avant impôt sur le revenu, mais après impôts miniers et redevances) pour les années 1969 à 1975. Ce taux représente la pression fiscale résultant de l'effet conjugué de l'impôt statutaire fédéral et provincial sur le revenu et des dispositions spéciales relatives à l'épuisement, à l'amortissement accéléré pour les nouvelles mines et la défalcation rapide des frais d'exploration et d'aménagement.

Pour permettre une comparaison, le tableau donne aussi le taux effectif d'imposition des bénéfices comptables de l'industrie manufacturière. Ce secteur a lui aussi bénéficié d'un régime spécial, par rapport aux autres sociétés, à partir de 1972, sous forme d'un taux d'imposition moins élevé (40 p. cent, contre 46 p. cent) et d'un amortissement en deux ans des installations de fabrication et de transformation. Les principales observations sont les suivantes.

Le taux d'impôt combiné, fédéral et provincial, sur le revenu dans le secteur minier a constamment été plus faible que dans le secteur manufacturier pour la période considérée, en raison des divers encouragements. Cet écart en faveur de l'industrie minière a diminué considérablement, passant d'environ 25 points avant la réforme fiscale à 7 points en 1975, par suite d'un taux nettement plus faible dans l'industrie manufacturière et sensiblement plus élevé dans l'industrie minière.

Les résultats de l'enquête de Statistique Canada auprès de sociétés industrielles indiquent que les taux effectifs d'impôt sur le revenu ont diminué depuis 1975 dans l'industrie minière, à la suite en partie des changements fiscaux fédéraux et provinciaux.

Dans une présentation datant de juillet 1978, l'Association canadienne du pétrole (ACP) soulignait le besoin d'une entente fondamentale sur une politique fiscale répondant tant aux droits constitutionnels qu'aux besoins canadiens de développement des ressources pétrolières et minières. L'ACP pense que les conditions à réunir par le régime fiscal devraient être la stabilité à long terme, une souplesse permettant de stimuler des domaines précis de développement et l'encouragement à la mise en valeur des ressources pétrolières susceptibles de remplacer économiquement les importations.

L'Association pense que, dans un souci de stabilité, les recettes tirées par l'Etat de l'industrie pétrolière devraient être partagées entre le fédéral et les provinces selon une formule fixe, établie par une entente fiscale officielle dans le domaine énergétique.

Les autres observations formulées par l'industrie pétrolière au sujet de la fiscalité fédérale portaient sur des changements précis plutôt que sur le régime ou le poids global de l'impôt. Parmi les changements demandés, mentionnons l'accroissement des encouragements à l'exploration dans des régions éloignées comme l'Arctique, et des concessions fiscales particulières pour l'exploitation du pétrole lourd ou des sables bitumineux. Ces demandes sont motivées par les taux de rendement prévus, qui semblent insuffisants pour justifier des investissements importants et risqués. L'industrie a aussi demandé aux gouvernements provinciaux d'abaisser les redevances pour les mêmes raisons.

Les demandes de changements précis à caractère technique portaient sur le financement des projets d'exploitation des ressources, la définition des frais d'aménagement au Canada à l'égard de l'exploitation supplémentaire des puits existants et sur le taux de la déduction pour épuisement.

Sauf pour les nouveaux projets pétroliers non conventionnels, le niveau d'imposition ne semble pas faire problème dans l'industrie pétrolière. Celle-ci se préoccupe cependant de la capacité des deux niveaux du gouvernement à collaborer et à éviter des changements fréquents dans ce domaine fiscal. Elle s'inquiète aussi des dates d'expiration prévues des encouragements aux sondages dans les régions éloignées et des dispositions permettant la déduction immédiate des frais d'exploration pour les sociétés et particuliers n'exploitant pas une entreprise principale.

VI NIVEAU D'IMPOSITION DE L'INDUSTRIE MINIERE

La fiscalité du secteur minier et pétrolier est au coeur de toute discussion sur sa situation économique actuelle et future. D'un côté, des commentateurs comme ceux de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité ont de temps à autre remis en question la générosité des dispositions fiscales dans ce secteur. De l'autre, les représentants de l'industrie ont demandé que soit limité le taux global d'imposition du secteur. L'Etat désire prélever sur ces industries des impôts appropriés à ses responsabilités financières, à son intérêt pour une fiscalité

La présentation contenait un certain nombre de demandes précises de changements fiscaux. Elle proposait, au niveau fédéral, d'accroître la déduction relative aux ressources, de rétablir l'épuisement automatique de 33 1/3 p. cent ou d'élargir la définition des dépenses donnant droit à l'épuisement gagné et d'accélérer l'amortissement des frais d'aménagement. Il y était aussi question de l'imposition des prestations aux employés, du niveau actuel de la déduction relative aux stocks, des dispositions de report des pertes et d'un dégrèvement spécial pour les nouvelles mines.

Dans une présentation aux ministres provinciaux des mines, en septembre 1978, l'AMC suggérait d'imposer les bénéfices des mines nouvelles ou des expansions importantes de mines existantes à un taux réduit de moitié, pendant les trois années suivant la récupération de l'investissement supplémentaire.

Outre des observations sur le système fédéral, l'AMC et les organismes affiliés ont formulé plusieurs propositions de changement au niveau de la fiscalité provinciale.

A la conférence des ministres provinciaux des mines tenue en septembre 1978 à Toronto, l'AMC a souligné que la progressivité des taux dans certaines provinces préoccupait beaucoup l'industrie. Selon elle, cette progressivité risquait de se traduire par des taux marginaux élevés pendant une reprise, qui pourraient nuire gravement à l'autofinancement nécessaire et à l'investissement. Elle a de plus souligné l'existence, selon elle, de problèmes psychologiques dans une industrie lorsqu'elle est exposée à des taux d'imposition marginale dépassant 60 p. cent.

L'industrie pense qu'un taux forfaitaire d'impôt minier est plus approprié, l'assiette de l'impôt sur le revenu des corporations pouvant servir de base pour déterminer l'impôt minier. En outre, elle a demandé l'accroissement des déductions, comme la déduction des impôts miniers ou l'acceptation d'une déduction relative aux ressources de 25 p. cent en Colombie-Britannique, et un régime plus libéral de défalcation des frais d'exploration et d'aménagement en Colombie-Britannique et au Manitoba. Pour tenir compte du caractère cyclique de l'industrie, une amélioration des dispositions d'étalement ou de report des pertes était suggérée dans plusieurs provinces. Dans certaines de ces dernières, les déductions pour traitement s'établissent à un niveau qui, d'après l'industrie, soumet les bénéfices de traitement aux impôts miniers. L'industrie préférerait, pour cette déduction, des taux ou un plafond plus élevé. Elle s'est également élevée contre le nombre d'impôts différents appliqués à la production de potasse en Saskatchewan.

Certains secteurs de l'industrie minière se sont dit d'avis que l'instauration de l'impôt sur les gains en capital avait nui à leur capacité d'obtenir des capitaux de risque pour l'exploration. On s'est également inquiété de l'incorporation au revenu imposable des gains tirés de la vente de biens miniers par des prospecteurs ou des commanditaires non constitués en corporation.

- Le Manitoba permet l'indexation des actifs miniers et de service;
- Le Québec permet d'étaler le revenu sur trois ans, de reporter les pertes sur deux ans et de combiner les exploitations bénéficiaires et déficitaires appartenant aux mêmes intérêts; les reports de pertes sont permis pour l'uranium en Saskatchewan; le Manitoba a une disposition d'étalement sur trois ans, les pertes comptant comme un revenu nul pour le calcul de la moyenne; la Colombie-Britannique, ne permet pas, à l'intérieur de sa législation fiscale concernant les ressources minières, les ajustements pour pertes, tandis que la Nouvelle-Ecosse a des dispositions limitées de report des pertes;
- Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan (uranium) ont un barème de taux progressifs;
- Les déductions pour traitement, qui visent à soustraire les bénéfices de transformation dans le calcul de l'impôt minier, étaient généralement de 8 p. cent du coût d'origine des avoirs de traitement, avec un plancher de 15 p. cent et un plafond de 65 p. cent. Cinq provinces se sont écartées de cette "norme". L'Ontario a adopté une déduction progressive qui s'échelonne de 8 à 35 p. cent, selon le degré de transformation et l'emplacement de l'exploitation. Le Québec accorde 15 p. cent pour les installations entièrement intégrées. La Colombie-Britannique applique les 8 p. cent à la valeur non amortie des actifs de traitement, ce qui fait que le minimum de 15 p. cent des bénéfices est souvent utilisé. Au Manitoba, la déduction est de 18 p. cent des actifs admissibles, avec un plafond de 50 p. cent et aucun minimum. Quant au Nouveau-Brunswick, il a récemment ramené la déduction de 8 à 6 p. cent pour le traitement, et l'a portée à 9 p. cent pour la fonte et l'affinage.

V POINT DE VUE DE L'INDUSTRIE SUR LA FISCALITE

1. Mines

La dernière présentation de l'Association minière du Canada (AMC) reçue par le gouvernement fédéral, en mars 1978, recommandait qu'on recherche fondamentalement le rétablissement de la confiance, pour garantir, à l'avenir, la croissance et la stabilité. Elle recommandait aussi que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur une définition commune du revenu imposable, le partage des recettes fiscales et un taux combiné d'impôt fédéral et provincial ne dépassant pas 45 p. cent, net de la déduction relative aux ressources.

L'AMC pense que le fédéral doit jouer un rôle de chef de file pour établir et coordonner une assiette fiscale nationale commune, qui conserve les principes de l'épuisement gagné et de la déduction relative aux ressources, tout en reconnaissant que les bénéfices de traitement ne devraient pas être soumis aux impôts miniers provinciaux.

en 1976 des redevances sur l'uranium, avec un prélèvement de base de 3 p. cent de la valeur brute de la production et une redevance graduée sur les bénéfices d'exploitation. Aucune mine n'est passible de la redevance progressive tant que les bénéfices accumulés d'exploitation ne dépassent pas le capital investi, augmentés d'une allocation pour intérêts.

Terre-Neuve a modifié sa fiscalité minière en 1975 en portant le taux d'impôt de 5 à 15 p. cent. La province applique en outre un impôt sur les droits minéraux qui prélève 20 p. cent sur les fonds payables aux détenteurs de droits minéraux. Ainsi, l'impôt total payable n'est pas inférieur à 16 p. cent. Les changements sont applicables aux nouvelles mines. Certaines mines, déjà existantes, sont imposées en vertu de statuts et d'ententes privées qui prévoient, généralement, des taux d'imposition plus bas.

En 1975, la Nouvelle-Ecosse a instauré un impôt sur les bénéfices égal à 15 p. cent de ces derniers ou à 2 p. cent du prix net de vente, diminué des frais de transport, le plus élevé des deux étant retenu. Avant 1975, la Loi sur les mines prévoyait le paiement de redevances par décret du conseil. Les redevances étaient généralement de 2 p. cent du rendement net des fonderies ou d'un montant forfaitaire par tonne, qui dépendait du produit considéré.

Le Nouveau-Brunswick a modifié sensiblement sa fiscalité minière en 1977 en instaurant un impôt de base de 2 p. cent des recettes minières nettes, à partir de la troisième année de production, plus 16 p. cent des bénéfices dépassant \$100,000. La déduction pour traitement a aussi été modifiée, tandis qu'un crédit d'exploration et de recherche et une déduction de financement étaient instaurés.

Vers le milieu des années 70, les provinces productrices mirent au point de nouveaux systèmes d'imposition de la production de pétrole et de gaz naturel, afin de prélever une importante proportion du surcroît de valeur acquis par les réserves existantes. Chaque province établit, à cette fin, un système distinct, les caractéristiques de l'industrie et les objectifs de l'Etat variant selon les provinces. Ces systèmes ne sont pas étudiés en détail ici.

Ces modifications et les différences qui existaient déjà avant la série de changements apportés entre 1974 et 1977 ont considérablement augmenté les divergences dans la définition des assiettes fiscales et des taux d'imposition. Voici quelques exemples de ces divergences:

- Les frais d'intérêt effectivement payés ne sont généralement pas admis en déduction; la Colombie-Britannique admet les frais d'intérêt, nets des revenus d'intérêt;
- Le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan (redevances sur l'uranium) prévoient une déduction pour intérêts à l'égard des actifs de tous les exploitants, selon des règles établies, que la société se finance ou non par emprunt;

équivalente aux bénéfices des transformations (généralement 8 p. cent du coût d'origine des biens amortissables servant au traitement du minerai). Il était habituellement prévu que la déduction pour traitement ne devait être ni inférieure à 15 p. cent, ni supérieure à 65 p. cent du bénéfice de l'entreprise intégrée. Les frais directs et l'amortissement de la mine même pouvaient aussi être déduits (certains frais, comme les intérêts, ne sont généralement pas déductibles), les dépenses d'exploration et d'aménagement donnant droit à d'autres déductions qui variaient d'une province à l'autre. Les provinces appliquaient à cette assiette fiscale un taux prévu, qui ne dépassait pas 15 p. cent en 1973 dans la plupart des cas.

Dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, les provinces percevaient généralement, pendant les années 60 et le début des années 70, des redevances fixées entre 12 1/2 et 16 2/3% de la valeur de la production.

La hausse des prix mondiaux du pétrole et des produits de base a occasionné d'importants changements dans les redevances appliquées à ces ressources. Les régimes fiscaux ont évolué rapidement pour essayer de prélever toute la rente économique et de laisser un rendement équitable sur l'investissement en travail et en capital.

La Colombie-Britannique fut la première province, en 1974, à s'écarter de l'impôt traditionnel sur les bénéfices miniers en faveur d'un système de prélèvement marginal s'ajoutant à la redevance normale. Cette mesure devait être abrogée par la suite, faisant place le 1^{er} janvier 1976, à un impôt sur les ressources minérales fondé sur les bénéfices à un taux nominal fixe de 17.5 p. cent, appliqué mine par mine.

L'Ontario modifia sensiblement sa fiscalité minière en 1974, en remplaçant le taux forfaitaire de 15 p. cent appliqué aux bénéfices miniers par un barème progressif et en instaurant une déduction progressive calculée en fonction du degré de transformation et de l'emplacement des installations.

Toujours en 1974, le Québec adopta un barème de taux progressifs, majora les déductions pour amortissement et épuisement, et étendit le principe de l'épuisement gagné aux impôts miniers.

Au Manitoba, le taux général de redevance fut porté à 23 p. cent en 1974. L'année suivante, la province instaura un taux gradué de 15 p. cent du revenu imposable, jusqu'à 18 p. cent de taux de rendement sur la "base d'investissement" de la société et 35 p. cent du revenu imposable dépassant les 18 p. cent de rendement. La "base d'investissement" est la valeur non amortie des investissements en actif minier et de service, indexée pour tenir compte de l'inflation.

En Saskatchewan, un impôt sur les réserves de potasse fondé sur une formule faisant varier le prélèvement en fonction du prix de la potasse, de la capacité de production de la mine, de la teneur du minerai et du capital investi, fut imposé en 1974. La province instaura aussi

tout le Canada. Ce niveau étant inférieur au prix mondial, il fallait subventionner les utilisateurs de pétrole importé dans l'Est du pays. Ces subventions furent financées au début par une taxe sur le pétrole exporté, complétée ensuite par une taxe d'accise sur l'essence destinée aux particuliers.

Dans le cadre de la réforme fiscale de 1971, l'imposition des gains en capital fut instaurée, touchant tous les secteurs y compris celui des ressources.

c) Impôt provincial sur le revenu

D'après les accords de perception fiscale entre le fédéral et les provinces, celui-ci perçoit l'impôt sur le revenu des corporations selon une définition commune du revenu. Par conséquent, les impôts provinciaux directs ont suivi les changements du régime fédéral, avec des exceptions dans le cas de l'Ontario et du Québec.

Pour l'industrie minière, l'Ontario continue de permettre la déduction automatique pour épuisement de 33 1/3 p. cent, mais n'admet pas la déduction relative aux ressources. Au Québec, l'épuisement peut être déduit du revenu au taux de 33 1/3 p. cent, au lieu du taux fédéral de 25 p. cent.

Les frais d'aménagement sont déductibles à 100 p. cent et en Ontario et au Québec. Le Québec a aussi conservé l'exemption consentie aux prospecteurs et à leurs commanditaires. La Saskatchewan et l'Alberta offrent des crédits et des dégrèvements d'impôt pour redévances afin de compenser la non-déductibilité des redévances et autres prélèvements provinciaux applicables aux ressources dans ces provinces. En Colombie-Britannique, les redévances relatives au charbon, au fer et au pétrole entrent en ligne de compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu des corporations. Cependant, pour les minéraux métalliques, la province n'admet pas la déduction de l'impôt provincial sur les ressources minérales (le barème des taux d'imposition étant établi en conséquence), ni celle de la déduction relative aux ressources.

d) Impôts miniers et redévances provinciaux

Avant 1974, les droits imposés sur les ressources dans la plupart des provinces prenaient généralement la forme d'un prélèvement sur les bénéfices. Malgré des différences notables entre les provinces, leur lois avaient ceci de commun qu'elles essayaient d'appliquer les droits à la valeur du minerai à la sortie de la mine, nette des frais d'extraction. Le fisc prenait généralement les recettes tirées par la société minière de ses activités d'extraction et de traitement, pour en déduire les frais de traitement et de distribution, l'amortissement des installations de traitement et une "déduction pour traitement" jugée

1 Dans le cas des corporations opérant dans diverses administrations, le revenu imposable est réparti selon des règles uniformes.

les revenus ordinaires. Les dispositions applicables à l'épuisement devaient rester inchangées jusqu'à la fin de 1976, avant d'être remplacées par l'épuisement "gagné" par certaines dépenses admissibles, comme les frais d'exploration ou d'aménagement, les actifs amortissables destinés à une nouvelle mine ou une expansion importante d'une mine existante. Après 1976, les impôts miniers provinciaux n'étaient plus déductibles et faisaient place à un abattement de 15 points d'impôt fédéral sur le revenu des corporations.

En 1974, on a assisté à des modifications importantes dans la rentabilité des industries du secteur des systèmes provinciaux de redevances et d'impôt. Le gouvernement fédéral a réagi en accélérant la suppression de la déduction automatique pour épuisement et de la déductibilité des impôts miniers provinciaux. La déduction des redevances provinciales relatives aux ressources prit fin également. A la place de la déductibilité, des dégrèvements d'impôt (15 points pour l'industrie minière) sur les bénéfices tirés des ressources furent prévus en 1974 et 1975. En 1976, ils furent remplacés par une déduction de 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources. Les frais d'aménagement, auparavant déductibles à 100 p. cent, l'étaient désormais à 30 p. cent. L'instauration de l'épuisement gagné fut également avancée de 1977 à 1974, la déduction annuelle étant plafonnée à 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources, nets de la déduction relative à celles-ci et des frais d'exploration et d'aménagement. L'épuisement devait quand même être gagné à raison d'un tiers des dépenses admissibles.

Le régime fiscal des exploitations pétrolières non conventionnelles a subi des changements considérables ces dernières années. Pour le projet Syncrude, on a admis l'entière déductibilité des redevances provinciales et la déduction relative aux ressources. Les règles présentement en vigueur qui s'appliquent aux futurs projets ne prévoient seulement que la déduction relative aux ressources. Des mesures spéciales ont été instaurées en 1978 pour les exploitations pétrolières non conventionnelles. Dans leur cas, l'épuisement gagné peut être déduit au taux maximum de 50 p. cent du revenu total, au lieu de 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources normalement. En outre, les machines et l'équipement destinés aux systèmes améliorés de récupération du pétrole donnent droit à un épuisement gagné à raison de la moitié des dépenses admissibles. Cet épuisement peut également être déduit à concurrence de 50 p. cent du revenu total.

Un encouragement temporaire spécial est consenti pour les puits d'exploration pétrolière et gazière très coûteux. Les frais dépassant \$5 millions, pour chaque puits, donnent droit à une déduction supplémentaire pour épuisement de 66 2/3 p. cent, qui peut être imputée sur les autres revenus par les particuliers ou sociétés qui investissent dans ces puits. Cette disposition donne une possibilité de déduction de 200 p. cent de ces frais dans le calcul du revenu imposable.

b) Autres changements fédéraux

En 1974, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu de fixer le prix du pétrole brut intérieur à un niveau uniforme dans

minière est aussi affectée par des changements structurels. Il serait déraisonnable de supposer que les gouvernements, au Canada, pourraient répartir les ressources par des concessions fiscales ou d'autres moyens, de manière à remédier à certaines ou à la totalité des déficiences constatées dans le secteur minier ou d'autres industries. Ces mesures pourraient aller à l'encontre d'une économie stable et efficace. L'industrie continuera de jouer un rôle important dans l'économie et de se développer, mais les possibilités de stimulation fiscale y sont plus limitées que lorsque les perspectives de croissance étaient meilleures. Cependant, des objectifs fiscaux, définis ailleurs dans ce rapport, pourraient aider l'industrie minière canadienne à participer pleinement à une reprise et à rester prospère.

IV EXAMEN DE LA FISCALITE FEDERALE ET PROVINCIALE DES RESSOURCES

1. Changements de la fiscalité des ressources dans les

années 70

Les dix dernières années, en particulier la période 1971-76, ont vu la fiscalité du secteur des ressources subir d'importants changements au niveau tant fédéral que provincial. Un exposé complet de ces changements dépasserait les besoins de cette étude; nous examinerons ici les plus importants. Les taux effectifs d'imposition liés aux divers systèmes, pour des exploitations particulières, sont étudiés au chapitre VI.

a) Impôt fédéral sur le revenu

Avant 1972, les revenus tirés des ressources naturelles étaient soumis aux règles générales de l'impôt des corporations, l'industrie minière bénéficiant cependant de quatre dispositions spéciales pour calculer son revenu. D'abord, une société d'exploitation des ressources pouvait considérer comme dépenses courantes tous les frais d'exploration et d'aménagement minéraux au Canada. En outre, les actifs amortissables donnaient droit à de généreux amortissements. En second lieu, le bénéfice des trois premières années de production d'une nouvelle mine échappait à l'impôt sur le revenu. Une société avait aussi droit automatiquement à des déductions pour épuisement de 33 1/3 p. cent des bénéfices de production. Enfin, le revenu tiré par les prospecteurs et leurs commanditaires de la vente de biens miniers n'entrait pas dans le revenu imposable. Une autre caractéristique du régime antérieur à 1972 était la déductibilité de tous les impôts et redevances miniers.

Les modifications apportées à la loi de l'impôt sur le revenu dans le cadre de la réforme fiscale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972 ont réduit certains des avantages fiscaux de l'industrie. L'exemption de trois ans à l'égard des nouvelles mines a pris fin à compter du 1^{er} janvier 1974. En guise de compensation partielle, des changements ont permis d'amortir la plupart des actifs amortissables aussi vite que le permettaient les revenus miniers, et au taux d'au moins 30 p. cent de la valeur résiduelle. L'exemption accordée aux prospecteurs et à leur commanditaires a pris fin en 1971, les biens détenus au 31 décembre 1971 donnant cependant droit à des dispositions transitoires spéciales. Les gains réalisés à la vente de biens miniers sont maintenant imposés comme

Malgré l'absence de données précises sur le rôle de l'évolution des coûts unitaires, on peut établir quelques points généraux qui valent pour certaines parties de l'industrie. En premier lieu, la mise au point de nouvelles techniques d'exploitation des gisements latéritiques dans les régions semi-tropicales a rendu ces derniers concurrentiels avec les mines canadiennes de nickel. En second lieu, le manque de cartes géologiques, d'autres aides à l'exploration et de personnel qualifié, qui tendait à rendre l'exploration coûteuse à l'étranger, est en train de s'atténuer en raison du développement intervenu, souvent avec l'aide des pays développés. En troisième lieu, le Canada a notablement amélioré les règlements de protection de l'environnement et de sécurité des travailleurs, ce qui alourdit les coûts de l'industrie canadienne par rapport aux pays où les normes sont moins élevées.

Pour ce qui est de l'influence des coûts, il faut conclure à l'existence d'une variété de facteurs dont chacun, dans une certaine mesure, contribue à la faiblesse actuelle de l'industrie minière canadienne. La question qui se pose, au point de vue fiscal, est de savoir si l'on peut ou doit combattre l'effet de certains ou de la totalité de ces facteurs par des réductions d'impôt qui nécessiteraient sans doute l'orientation durable d'importantes ressources financières vers cette industrie pour y contrebalancer des influences séculaires. Le coût de ces mesures éventuelles devrait évidemment être mis en balance avec les avantages escomptés.

c) Fiscalité

Le fardeau fiscal de l'industrie minière canadienne est étudié en détail au chapitre VI. Sans essayer de résumer ce chapitre, nous pouvons présenter deux conclusions qui permettent de discuter du rôle de la fiscalité dans la situation actuelle. D'abord, le poids total de la fiscalité sur cette industrie est généralement comparable à celui des autres secteurs et il tient compte des caractéristiques spéciales de l'industrie. Ensuite, si la fiscalité y est devenue plus lourde dans les années 70, cela était dû au désir de répartir plus équitablement les impôts entre les secteurs, d'assurer un rendement convenable aux gouvernements et de mieux répartir les ressources dans l'économie. Il faut reconnaître que le climat qui a entouré les changements fiscaux des dernières années a fait naître des incertitudes. Il se peut aussi que l'augmentation de la pression fiscale ait quelque peu réduit l'attrait des investissements.

d) Causes des problèmes actuels et

implications pour la politique de l'Etat

Les renseignements de ce chapitre sur les causes des problèmes actuels fournissent un cadre pour l'examen des grandes questions d'orientation auxquelles font face les gouvernements au Canada.

Il a été démontré que la faiblesse actuelle, qui frappe plusieurs secteurs de l'industrie minière canadienne, est attribuable à une combinaison de facteurs. Beaucoup d'entre eux échappent à l'action des gouvernements au Canada. Les produits de base souffrent dans une certaine mesure d'une faiblesse conjoncturelle, mais la croissance de l'industrie

Il y a aussi une série d'autres facteurs qui influent sur les coûts unitaires, à savoir la qualité des gisements, les frais d'exploration, la technologie disponible et les coûts liés à l'environnement et à la sécurité. Ces facteurs varient considérablement d'une mine à l'autre; dans certains cas, les commentateurs ne s'entendent pas et les faits manquent sur leur rôle dans les changements que subit l'industrie minière canadienne.

Comme nous l'indiquions précédemment, certains coûts salariaux ont augmenté plus vite que les prix, à l'inverse des indices généraux du coût des installations et équipements. De plus, le coût du financement de nouveaux projets a été plus élevé au cours des années 70 qu'au cours des années 60. Etant très incomplètes, cependant, les données présentes n'ont qu'une valeur indicative. Selon une étude récente du Conference Board in Canada, la rémunération de la main-d'oeuvre canadienne dans l'extraction du minerai de fer, les autres mines métalliques et les mines non métalliques dépasse les salaires comparables aux Etats-Unis depuis le début des années 70. Des conclusions analogues pourraient ressortir, de façon plus marquée encore, d'une comparaison avec certains des pays moins développés qui font concurrence au secteur minier canadien.

L'évolution des bénéfices faisant apparaître une contraction des marges, on peut conclure que les coûts ont indéniablement joué un rôle important dans l'ajustement que subissent certains secteurs de l'industrie. Les tendances séculaires des coûts peuvent se diviser en deux catégories: la hausse du coût des facteurs, comme la main-d'oeuvre ou l'équipement, et la hausse des coûts unitaires due, par exemple, à une baisse de qualité des minerais. La baisse de rentabilité de l'industrie minière canadienne, par suite de l'augmentation des coûts, peut avoir deux effets sur l'évolution de cette industrie. En premier lieu, elle peut entraîner un déplacement des ressources du secteur minier vers des secteurs plus prometteurs. En second lieu, si les coûts augmentent plus vite au Canada qu'ailleurs, les exploitations minières destinées à satisfaire la demande future risquent de voir le jour à l'étranger. A certains égards, ces deux phénomènes se sont manifestés pendant les années 70.

plus vite dans l'industrie minière que dans l'ensemble de l'économie. Il est donc difficile de considérer la seule faiblesse des prix comme un élément déterminant de la situation actuelle. Fait exception le cuivre, dont les prix courants ont augmenté d'un peu plus de 10 p. cent seulement en 10 ans. Cette faible hausse tient tant au ralentissement apparent de la consommation qu'à l'accroissement de la production de l'Afrique centrale, de l'Amérique du sud et de l'Est de l'Europe. Le cuivre représentant environ un cinquième en valeur de la production minière canadienne, ce phénomène a évidemment été lourd de conséquences pour beaucoup de producteurs. On peut s'attendre, à tout le moins, qu'une concurrence étrangère plus intense sera la règle pour la plupart des minéraux au cours des prochaines années.

3. Causes des problèmes actuels de l'industrie

La section précédente a cerné les faiblesses de l'industrie minière canadienne au niveau de l'investissement, de l'emploi, des exportations et des bénéfices avant impôts. Elle a aussi montré que cette industrie est de nature cyclique et que sa faiblesse actuelle, à certains égards, relève d'une évolution cyclique normale qui devrait faire place à une reprise. Toutefois, il est aussi manifeste qu'une modification marquée est intervenue dans cette industrie vers 1970, divers indicateurs d'activité économique se révélant peu vigoureux depuis cette époque. Nous étudierons maintenant les facteurs expliquant les problèmes de l'industrie minière.

a) Causes des problèmes conjoncturels actuels

La principale explication de la faiblesse conjoncturelle actuelle de l'industrie minière canadienne est la situation économique mondiale. Les dernières années ont vu la demande mondiale augmenter lentement, ce qui s'est traduit par une réduction des prix et des débouchés pour certains compartiments de notre secteur minier à vocation exportatrice. Le prix de certains métaux, comme le cuivre et le zinc, a baissé, de même que la production de plusieurs minéraux, notamment le nickel. La baisse de la production a entraîné celle des taux d'utilisation des capacités et, donc, une hausse des coûts unitaires. Les bénéfices subissent donc des pressions conjoncturelles résultant d'une contraction des marges.

Dans la mesure où les problèmes de l'industrie sont de nature conjoncturelle, ils seront rectifiés par une reprise de l'économie mondiale. L'une des principales questions qui se posent, au point de vue fiscal, est de savoir s'il conviendrait d'accorder maintenant une réduction temporaire d'impôt, quitte à la supprimer quand la situation se serait améliorée. On craint cependant qu'une telle politique n'aggrave et ne prolonge les incertitudes provoquées dans le passé par la politique fiscale, incertitudes qui risqueraient de nuire à une saine expansion.

b) Causes des changements à long terme de l'industrie minière

Outre des problèmes cycliques dont on peut escompter la disparition, la section consacrée à la situation économique a défini certains changements fondamentaux intervenus dans les années 70 dans l'industrie minière canadienne. Il faut comprendre les causes de ces changements à long terme avant de déterminer les mesures possibles et appropriées. Ce n'est cependant pas chose facile, parce qu'il n'existe pas d'explication unique à la faiblesse générale de cette industrie dans les années 70 et que les causes ne permettent pas toutes une quantification facile ni une entente sur leur rôle et leur importance. Nous étudierons ci-après l'influence des prix, des coûts et de la fiscalité sur les changements à long terme de l'industrie minière.

Comme il a été indiqué précédemment, malgré la baisse des dernières années, les prix ont généralement augmenté, en longue période,

Graphique 4
**BOURSE DE TORONTO : INDICE DES METAUX ET
 AUTRES MINERAUX ET INDICE 300
 VALEURS 1er T. 1966 - 3e T. 1978**



Source: Service informatique du Financial Post

Tableau 7

Utilisation des capacités dans l'industrie minière

Secteur	Taux moyen d'utilisation	
	Mines	non métalliques
	(en pourcentage)	

	1961-65	1966-70	1971-75	1976	1977	1978, 1 ^{er} trimestre
Mines	97.3	96.1	91.8	78.5	77.6	70.8
Mines	94.1	82.0	82.5	77.9	79.6	76.1
Secteur manufacturier	93.4	93.6	91.2	85.5	84.5	83.0

Source: Ministère de l'Industrie et du Commerce, Taux d'utilisation de la capacité au Canada, 1^{er} trimestre de 1978 et 4^e trimestre de 1977.

La tenue des actions minières, par rapport aux indices boursiers globaux, est un autre indice des attentes suscitées par l'industrie minière. Le graphique 4 montre que l'évolution des valeurs minières s'est modifiée au début des années 70, à peu près à l'époque où les autres indicateurs économiques indiquaient un fléchissement fondamental de la croissance dans ce secteur.

Tableau 6

Variation des indices de main-d'oeuvre et des installations
et équipement intéressant le secteur minier

Variation en pourcentage sur dix ans

¹ Main-d'oeuvre (1968-1978)

- Manoeuvre
- Conducteur de matériel lourd

² Installations et équipement (1967-1977)

- Construction de bâtiments
- Construction d'ouvrages techniques
- Machines et outillages

101.8
116.4
61.1

1. Ces indices de taux salariaux dans le bâtiment constituent des indicateurs valables pour l'industrie minière.

2. Extraction minière (traitement compris), carrières et puits de pétrole.

Sources: Statistique Canada, Flux et stocks de capital fixe (13-211), Statistiques des prix de la construction, (62-006, 62-007).

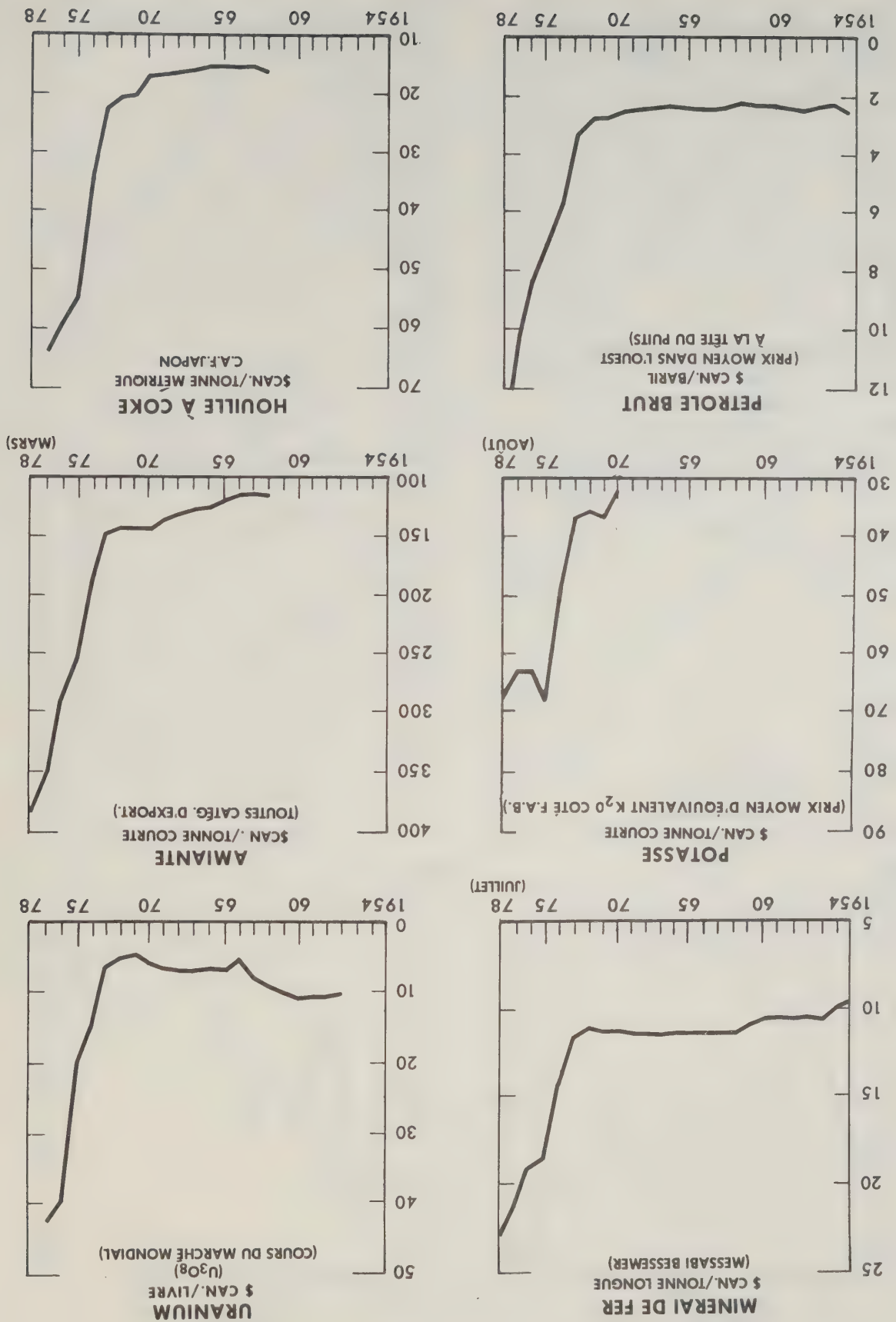
Or, il semble que les petites entreprises minières aient contribué sensiblement à la découverte de gisements métalliques. En Ontario, entre 1951 et 1974, avec 28 p. cent des fonds dépensés, elles ont représenté 62 p. cent de toutes les découvertes rentables. Malgré cela, le nombre de ces entreprises et leurs dépenses diminuent constamment depuis la fin des années 50. Ce recul, indiqué par la baisse de la proportion des financements obtenus par les petites entreprises minières à la Bourse de Toronto et par le nombre des nouvelles admissions de ces sociétés, a commencé bien avant le renforcement de la réglementation des valeurs mobilières et les modifications du régime fiscal.

Aucune solution de rechange, pour l'obtention de capitaux de risque par les petites entreprises minières, n'est apparue dans l'industrie des mines métalliques.

Le tableau 7 montre le taux d'utilisation des capacités dans les mines métalliques et les autres mines. On y constate un excédent de capacité ces dernières années et une utilisation généralement moins intensive au cours des années 70 que pendant la décennie précédente. Cela est manifeste surtout dans les mines métalliques, où le taux d'utilisation des capacités de 70.8 p. cent observé au premier trimestre de 1978 est le plus faible enregistré depuis 1961. Ce recul, dans les mines métalliques, a été plus marqué que dans le secteur manufacturier.

PRIX DE CERTAINS MINERAUX

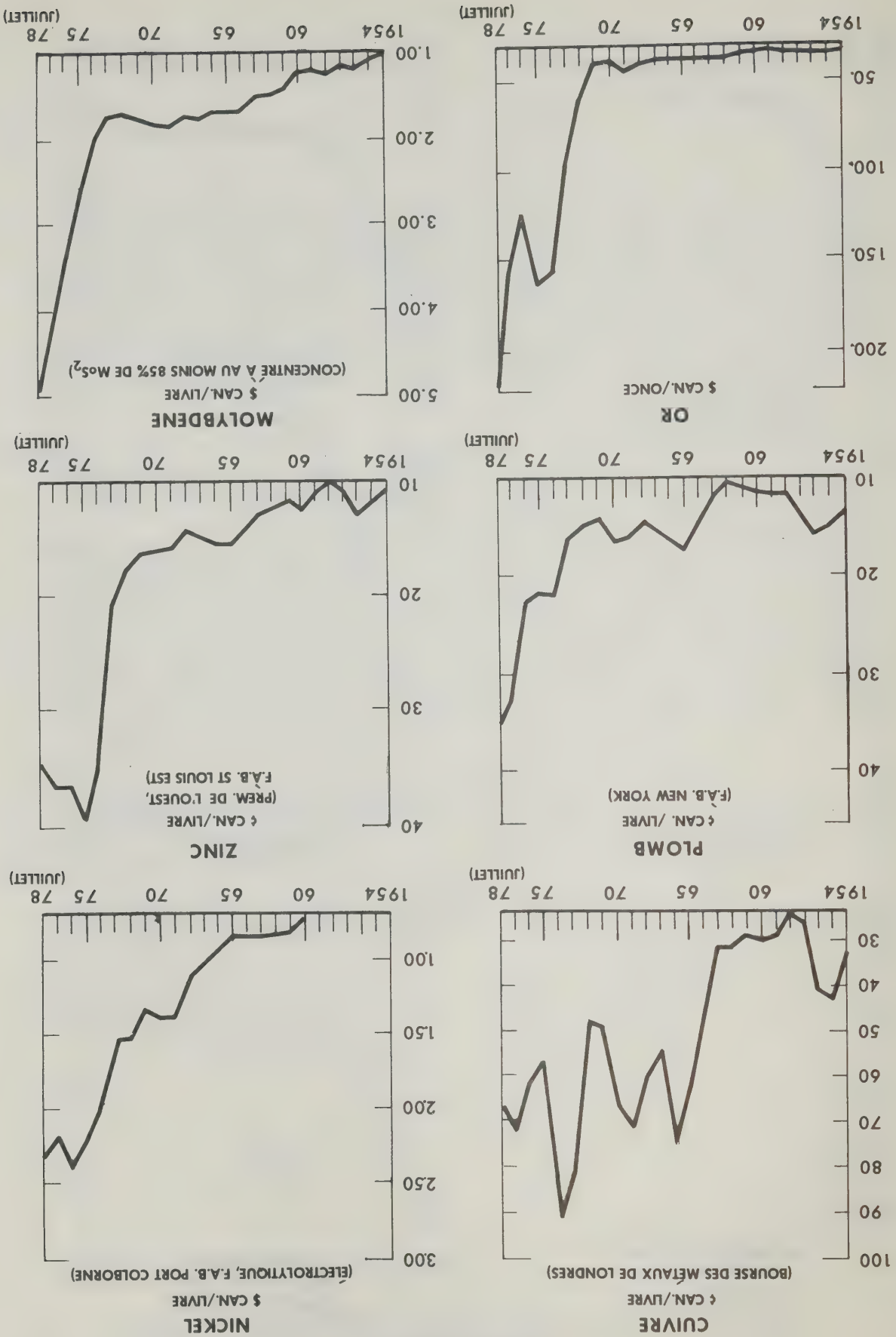
1954 - 1978



PRIX DE CERTAINS MINÉRAUX

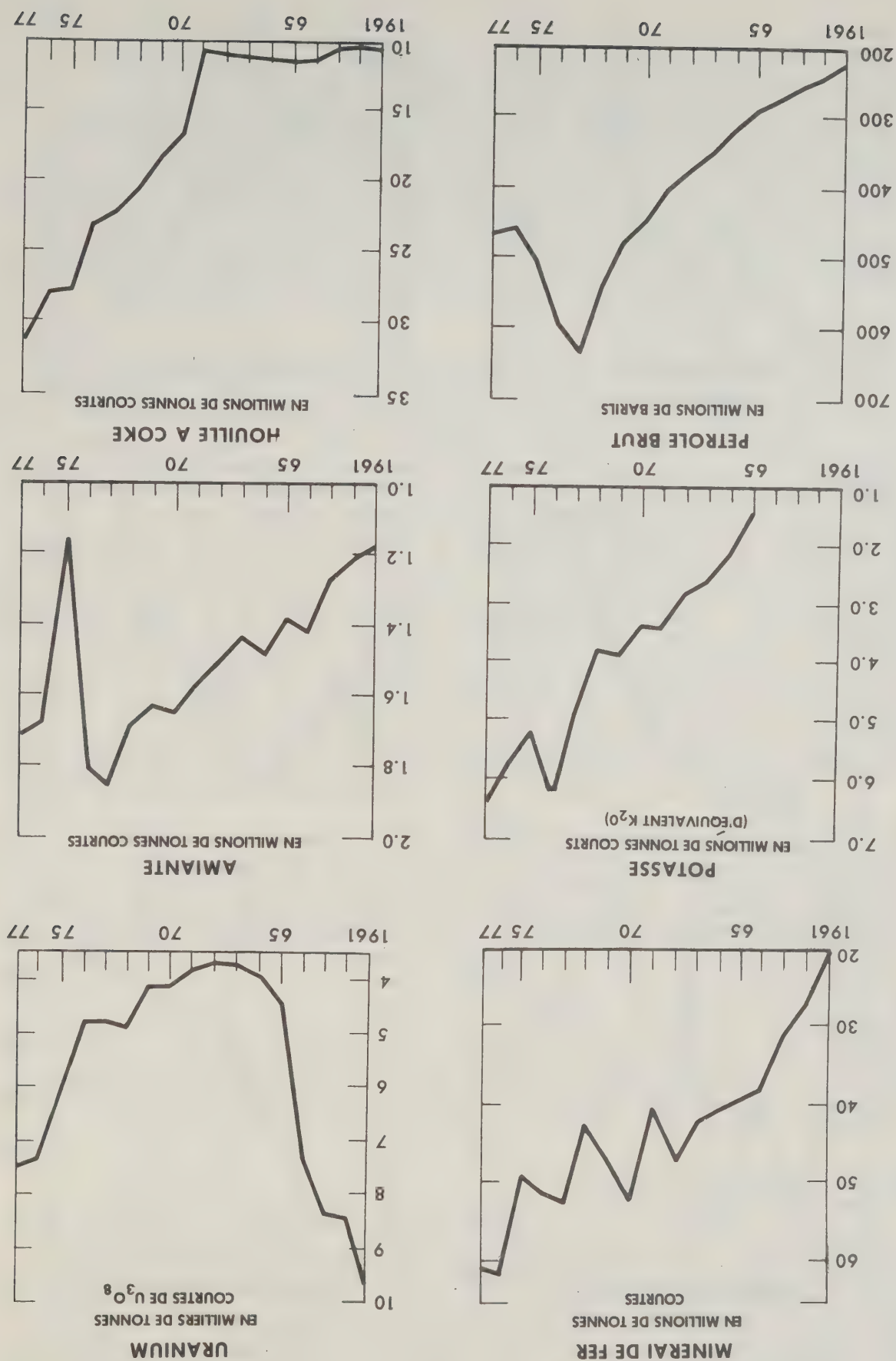
1954 - 1978

Graphique 3



PRODUCTION CANADIENNE DE CERTAINS MINERAUX

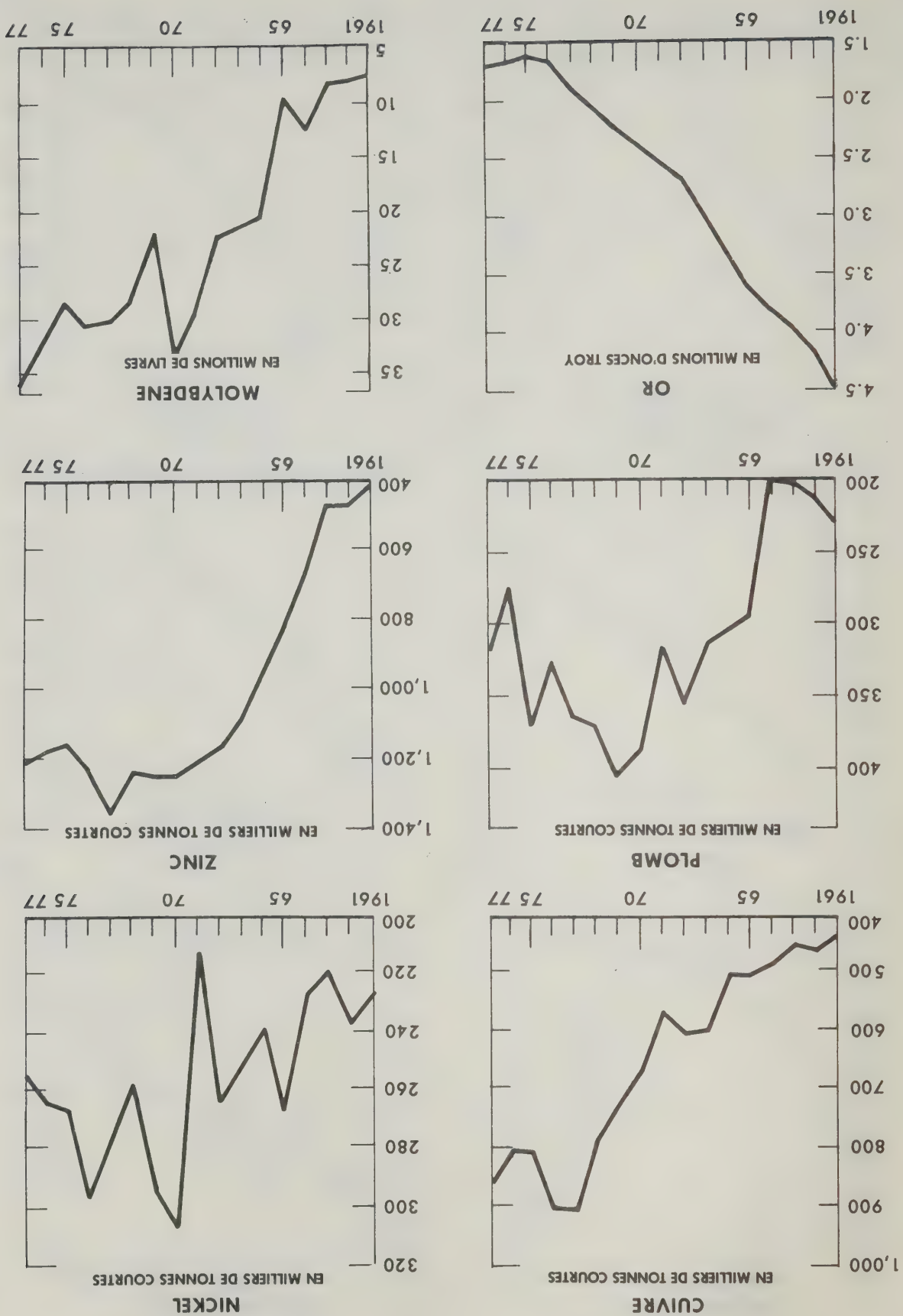
Graphique 2 (suite)



PRODUCTION CANADIENNE DE CERTAINS MINERAUX

1961 - 1977

Graphique 2



Le graphique 2 retrace l'évolution de la production de certains minéraux importants. Il en ressort que, si la plupart de ces produits ont enregistré des variations considérables de production, le déroulement des cycles a souvent été très différent. Plus précisément, la production de ces minéraux, à l'exception de l'or et de l'uranium, augmente depuis 1961. L'uranium, sans avoir rattrapé le niveau de 1961, voit sa production progresser rapidement depuis 1970. D'importantes fluctuations de la production annuelle se manifestent dans le cas du nickel, du plomb et du fer, la production des deux premiers étant actuellement nettement au-dessous du niveau de 1974-75.

L'évolution du prix de certains minéraux est présentée au graphique 3. Bien que, pour un certain nombre de produits, les prix subissent des fluctuations cycliques, celles-ci sont généralement moins marquées que pour la production. Malgré le fléchissement récent de certains prix, le nickel s'est renchéri d'environ 110 p. cent, le zinc de 136 p. cent, le plomb de 144 p. cent, l'or de 426 p. cent et le fer de 102 p. cent en dix ans. Fait exception le cuivre, dont le prix n'a augmenté que de 11 p. cent à la bourse des métaux de Londres. On peut aussi noter que, dans ce secteur, les prix ont généralement augmenté au moins aussi vite que dans l'ensemble de l'économie. Par exemple, les dix années terminées au premier trimestre de 1978 ont vu l'indice de déflation de la dépense nationale brute monter de 102.5 p. cent et celui des prix de vente industriels de 98.1 p. cent.

Les coûts constituent un autre facteur économique pour lesquels on aimerait avoir des informations complètes pour les divers minéraux; cela n'est toutefois pas possible, faute de données statistiques facilement accessibles. Le tableau 6 présente cependant quelques données sur l'évolution de certains coûts révélateurs des prix de revient de l'industrie minière. Il convient de préciser que, comme elles sont loin d'être complètes, ces informations ne peuvent déboucher que sur des conclusions très générales. Elles ne tiennent pas compte d'éléments de coûts importants qui varient selon l'emplacement de la mine (p. ex. les frais de transport), de la qualité variable des gisements, des frais d'exploration ni du coût de l'énergie, de l'environnement et de la sécurité. Il n'est pas possible non plus de faire une comparaison internationale valable des coûts miniers. Le tableau révèle que les frais de main-d'œuvre ont augmenté plus vite que les prix de la plupart des minéraux pendant la période considérée. Par contre, la hausse de 125.7 p. cent de l'indice du prix des machines et outillages se situe au milieu des hausses de prix des métaux pris individuellement. De plus, le coût du financement des nouveaux projets était plus élevé au cours des années 70 qu'au cours des années 60.

Les bénéfices, dans l'industrie minière, sont généralement considérés comme plus variables, et, donc, comme comportant un risque plus élevé que dans nombre d'autres secteurs. Il apparaît que, pour les sociétés importantes, cela est compensé à long terme par un rendement supérieur. Cependant, les petites entreprises d'explorations et d'exploitations minières, qui pèsent peu dans les statistiques de l'industrie, ne peuvent se permettre de pratiquer la même aversion pour le risque. Elles mènent un nombre limité de travaux d'exploration et ne possèdent pas les ressources financières suffisantes pour atteindre le seuil auquel l'aversion pour le risque peut être mise en pratique.

actuel aux cycles précédents. Il faut aussi tenir compte de l'évolution particulière du prix des ressources, de la tendance générale des coûts, de celle des taux de rendement dans l'industrie, du taux d'utilisation des capacités et de la tenue des valeurs minières. Ces indicateurs seront étudiés tour à tour et les résultats serviront, à la sous-section 3, à approfondir les causes des problèmes conjoncturels et à plus long terme du secteur minier.

Le tableau 5, par des statistiques sommaires, permet de comparer le cycle actuel aux précédents. Les mines métalliques ont suivi des cycles réguliers de durée très semblable depuis 1961. Le cycle actuel a maintenu à peu près autant (3 ans) que les quatre cycles précédents. Cependant, la phase ascendante du cycle a été nettement moins marquée que précédemment et la phase descendante, jusqu'ici, légèrement plus accentuée.

Dans le reste du secteur minier, c'est-à-dire l'amiante, le gypse, la potasse, les carrières et les services miniers, l'évolution a été très différente. Pendant la majeure partie des années 60, la production intérieure réelle de ce secteur a augmenté plus vite que dans l'ensemble de l'industrie et a montré une très faible instabilité conjoncturelle. Trois cycles sont intervenus depuis 1968, le dernier étant cependant jusqu'ici plus court, et marqué par une récession moins sévère, que les deux précédents. Le taux de croissance de ce secteur de l'industrie minière a également ralenti depuis 1970, la production n'augmentant que légèrement.

Tableau 5

Cycle de la production intérieure réelle

Mines métalliques et non métalliques

Moyenne des cycles précédents et actuel

Mines métallique	Durée	Augmentation du creux au sommet (%)	Diminution du sommet au creux (%)		
				Quatre cycles ¹	Deux cycles ²
				Cycle actuel jusqu'en mai 1978	Cycle actuel jusqu'en mai 1978
	37 mois	45.9	26.3		
	34 mois	23.4	30.6		
<hr/>					
	41 mois	40.9	13.1		
	33 mois	46.9	13.1		

1. Cycles suivants: juillet 1963 - juillet 1966; juillet 1966 - août 1969; août 1969 - août 1972; août 1972 - octobre 1975.
2. Cycles suivants: octobre 1968 - décembre 1970; décembre 1970 - août 1975.

Source: Statistique Canada, Indices du produit intérieur réel par industrie (61-005).

Les statistiques de production, d'emploi, d'investissement et d'exportations montrent bien la baisse des taux de croissance du secteur minier à partir de 1970 environ. Depuis un an à peu près, certains compartiments de l'industrie minière connaissent des difficultés économiques particulières qui se traduisent par des mises à pied, une accumulation de stocks, un faible taux d'utilisation des capacités et une rentabilité peu élevée. Certains éléments de cette industrie se trouvent donc actuellement à la fois dans le creux d'un cycle économique et dans une période prolongée de croissance ralentie. On peut éclairer ces deux aspects des difficultés présentes en comparant le cycle de production

Les dépenses ont également été faibles au titre de l'exploration, qui s'établissait actuellement à 53 et 33 p. cent au-dessous du sommet de 1969, si on la mesure par les concessions inscrites et le nombre de pieds de forage, respectivement. Cette faiblesse de l'exploration est inquiétante pour l'avenir du secteur minier, en raison du long délai séparant la découverte d'un gisement et sa mise en production.

Depuis 1970, le ralentissement de l'exploration, notamment pour les métaux de base, reflète peut-être partiellement une réaction de l'industrie à la diminution précédente du taux de réussite de l'exploration et à la hausse des coûts des découvertes, par rapport à l'étranger. On relève, à cet égard, que le nombre annuel de découvertes rentables a culminé en 1955 et que celui des mines mises en production a atteint un sommet en 1965. En outre, le coût moyen d'une découverte rentable, en dollars de 1977, est passé de \$3,6 millions entre 1951 et 1955 à \$27.3 millions pour la période 1971-75.

Si les dépenses d'exploration en dollars constants ont diminué au Canada entre 1971 et 1975, cela n'a pas été le cas en Afrique du Sud, au Brésil et aux Philippines, pays qui concurrencent le Canada pour ces investissements. En revanche, en Australie et en Irlande l'évolution a été la même qu'au Canada.

Un autre facteur qui influe peut-être sur les performances à long terme de l'industrie est l'importance des ressources consacrées à la recherche et au développement (R&D). Ces dépenses, dans le secteur minier, ont stagné en dollars courants et ont baissé sensiblement en dollars constants.

L'importance de l'industrie minière canadienne dans le monde est illustrée au tableau 3, qui présente la production nationale de certains minéraux en pourcentage de la production mondiale totale. Il en ressort que, depuis 1971, la part du Canada a diminué dans la production de cuivre, de nickel, de plomb, de zinc, d'or et d'amiante, tandis qu'elle augmentait pour le fer et la potasse.

L'importance du secteur minier dans les exportations du Canada apparaît au tableau 4. Bien que les exportations de minéraux non énergétiques aient augmenté sensiblement entre 1961 et 1977, leur part du total des exportations canadiennes est passée d'environ 26 p. cent au début des années 60 à moins de 20 p. cent récemment. On note aussi la proportion croissante des minéraux exportés sous forme brute (minerais à forte teneur, concentrés ou bouillottes) plutôt que traitée.

1	2
Statistique Canada, Industries minières: principales statistiques (26-204). B.A. Kalymon est al., financing of the Junior Mine Company in Ontario (Toronto, Ontario Ministry of Natural Resources, 1978). D.R. Derry et J.K.B. Booth, "Mineral discoveries and exploration expenditure - revised review, 1966-76", Mining Magazine, mai 1978, 430-433.	D.R. Derry, C.E. Michener et J.K.B. Booth, "World Mining Exploration Trends - politics of prospecting", World Mining, mars 1974, 46-50.

avec 3 p. cent, les données relatives aux intentions d'investissement en 1978 indiquent une baisse des investissements miniers à 2.1 p. cent du total.

Tableau 1

Evolution de l'emploi: Extraction minière, fonte et affinage

Pourcentage de l'emploi total	1977	Pourcentage de croissance annuelle moyenne		
		1961-1971	1971-1977	1961-1977
Ensemble des secteurs	100.0	3.0	3.1	3.0
Mines métalliques	0.7	1.2	-0.2	0.7
Autres mines	0.2	3.2	1.0	2.4
Fonte et affinage	0.3	2.0	-1.5	0.7
Total - Extraction, fonte et affinage	1.2	1.6	-0.6	0.8

Source: Statistique Canada, Statistiques chronologiques sur la population active (71-201), La population active (71-001), Revue générale sur les industries minérales (26-201).

Tableau 2

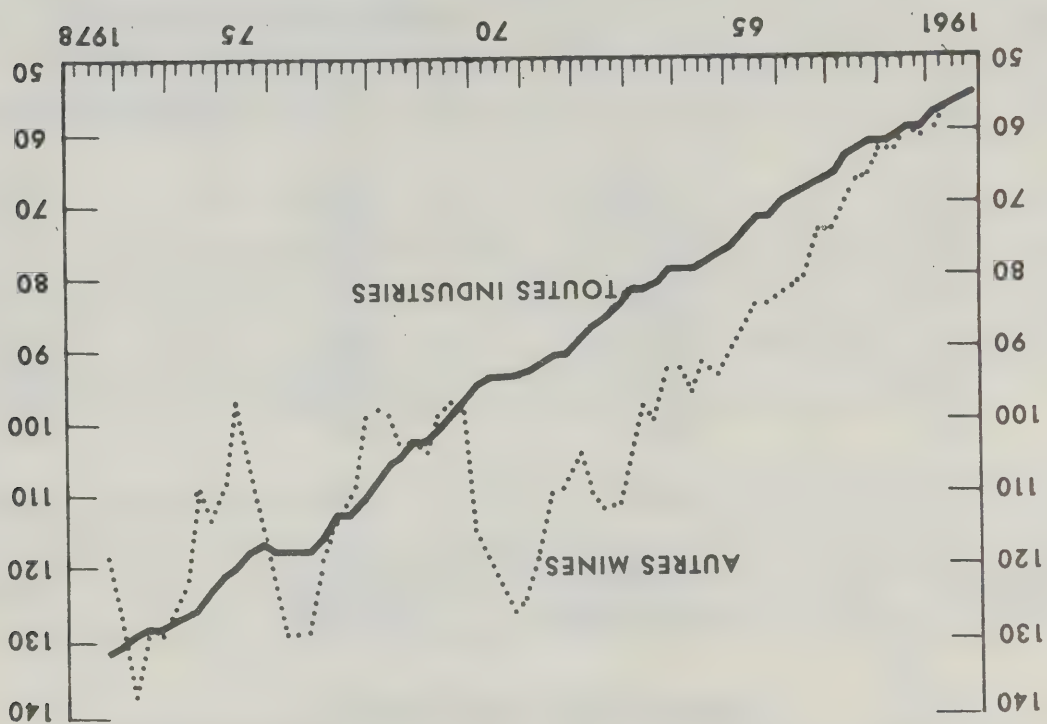
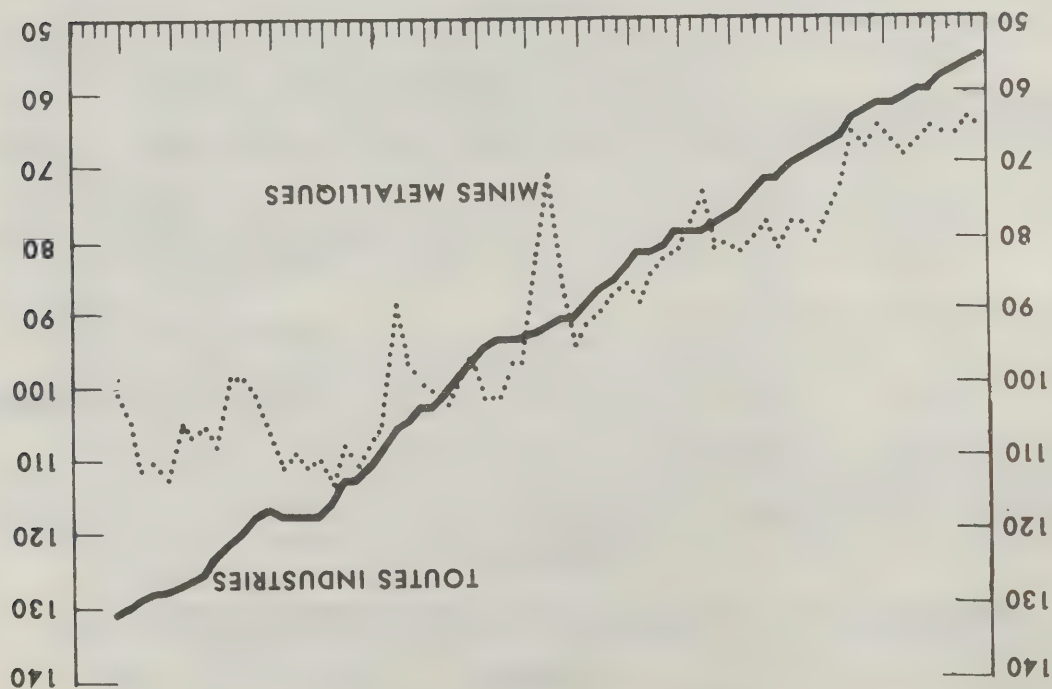
Evolution des Investissements

Année	Secteur ¹ (en millions de dollars)	Ensemble des secteurs (en millions de dollars)	Part du secteur minier dans l'ensemble (en %)
1961	187	8,292	2.3
1970	710	17,798	4.0
1971	1,021	20,184	5.1
1972	800	22,218	3.6
1973	746	26,618	2.8
1974	809	32,882	2.5
1975	1,037	38,216	2.7
1976	1,279	43,636	2.9
1977	1,399	46,491	3.0
1978 ²	1,073	49,951	2.1
Moyenne 1961-78	-	-	3.1

1. Charbon compris.
2. Intentions d'investissement.

Source: Statistique Canada, Investissements privés et publics au Canada (61-205, 61-206).

INDICE DU PRODUIT INTERIEUR REEL: MINES A L'ENSEMBLE DES INDUSTRIES 1er T. 1951-1er T. 1978



1. COMPTE NON TENU DES COMBUSTIBLES MINERAUX. DONNEES DESAISONNALISEES, INDICES TRIMESTRIELS 1971=100.

SOURCE: STATISTIQUE CANADA, INDICES DU PRODUIT INTERIEUR REEL PAR INDUSTRIE (61-005)

en 1977. Dans certaines provinces, ce secteur joue un rôle économique beaucoup plus considérable que dans l'ensemble du pays, les mines étant aussi particulièrement importantes pour la mise en valeur des régions éloignées.

2. Évolution économique et financière

Après avoir vu l'importance actuelle de l'industrie minière dans l'économie canadienne, il convient de la replacer dans un contexte historique. Cela permet de tirer deux conclusions importantes. D'abord, l'industrie minière a toujours évolué de façon cyclique, et la récession actuelle présente nombre des caractéristiques des cycles précédents. Ensuite, on décèle manifestement un ralentissement de la croissance à long terme de l'industrie minière et de son attrait pour les investisseurs, à partir de 1970 environ. Cette décélération a peut-être eu pour origine des changements intervenus antérieurement dans l'industrie, car certains autres indicateurs de tendance, comme le nombre de découvertes et de nouvelles mines ouvertes, ont en fait culminé plus tôt.

Le graphique 1 permet de comparer l'évolution des indices du produit intérieur réel pour les mines métalliques et les autres mines, et pour l'ensemble des industries. Il indique clairement un plafonnement de la croissance de la production minière, notamment pour les métaux, depuis le début des années 70. Le graphique montre aussi que la production subit des fluctuations cycliques beaucoup plus accentuées que la production industrielle en général. La durée et la gravité de la récession actuelle sont comparées, au tableau 5, à celles des cycles précédents.

La même comparaison - non présentée dans les graphiques - a été faite entre les mines métalliques et autres et le secteur manufacturier. Elle a donné les mêmes résultats généraux, soit une croissance plus faible dans l'industrie minière que dans ce secteur après le début des années 70.

Le tableau 1 présente certaines des tendances de l'emploi au cours de cette période. Dans le secteur minier combiné aux fondrières et raffineries, le nombre d'emplois est passé de 1.7 p. cent du total canadien en 1961 à environ 1.2 p. cent en 1977. La croissance de l'emploi a été plus faible dans ce secteur que dans les autres de 1961 à 1977. De 1971 à 1977, l'emploi a même diminué dans les mines métalliques, fondrières et raffineries, tandis qu'il progressait au taux annuel moyen de seulement 1 p. cent dans les mines non métalliques.

Le tableau 2 montre que les investissements sont passés de \$187 millions en 1961 à \$1,399 millions en 1977 dans l'industrie minière (y compris les mines de charbon). Cette hausse est cependant intervenue surtout entre 1961 et 1971. La part du secteur minier dans l'ensemble des investissements a fluctué entre 2.3 p. cent en 1961 et un sommet de 5.1 p. cent en 1971, s'établissant à 3.1 p. cent en moyenne de 1961 à 1978. Au cours de chacune des cinq dernières années, les investissements du secteur minier ont été inférieurs à cette moyenne sur 17 ans. Bien qu'ils n'aient été que légèrement inférieurs à ce chiffre moyen en 1977,

Dans cette description de la situation économique, l'accent est mis sur l'industrie minière plutôt que le pétrole et le charbon. En effet, c'est le secteur des mines qui connaît des bénéfices et une croissance peu élevés, tandis que l'industrie pétrolière bénéficie dans l'ensemble de prix en hausse, d'un autofinancement suffisant et d'une exploration en expansion. Les problèmes économiques du secteur minier ayant été reliés par l'industrie à la fiscalité, cette question est étudiée de façon très détaillée dans ce rapport. Le secteur pétrolier ne doit quand même pas être oublié à cause de la nécessité d'obtenir un approvisionnement suffisant en énergie, dont une partie pourrait devoir provenir de sources non conventionnelles très coûteuses.

1. Importance de l'industrie minière

L'importance de l'industrie minière¹ dans l'économie canadienne peut se mesurer de diverses façons, par exemple par sa proportion du produit intérieur brut, du nombre total d'emplois, des investissements et des exportations. En 1976, les mines, puits de pétrole et carrières représentaient 4 p. cent du produit intérieur brut courant, contre 21 p. cent pour l'industrie manufacturière. En 1977, le secteur minier (y compris les fonderies et raffineries) comptait pour 1.2 p. cent dans le nombre total d'emplois au Canada, employant directement 118,000 personnes, et pour 3 p. cent dans les immobilisations. Toutefois, malgré leur faible part dans ces indices de l'activité économique nationale, les minéraux non énergétiques représentaient plus de 18 p. cent des exportations

1

Différents termes sont utilisés dans le rapport pour désigner cette industrie, en raison des différences de définition selon les sources statistiques.

On entend par industrie minière, les mines métalliques et les autres mines (ces dernières comprenant, par exemple, l'amiante, le gypse, la potasse, les carrières, et les services miniers). Ces deux genres de mines correspondent aux informations fiscales et financières fournies par Statistique Canada d'après la classification industrielle type. D'après cette définition, l'uranium fait partie des mines métalliques, alors que certains organismes le considèrent comme un combustible minéral. Certains renseignements sont donnés pour les minéraux non métalliques, qui correspondent aux autres mines, moins les carrières et services miniers.

En ce qui concerne le pétrole, le gaz et le charbon, le secteur des combustibles minéraux correspond aux sociétés pétrolières non intégrées, tandis que les entreprises pétrolières dotées d'une raffinerie sont classées dans le secteur de la fabrication du pétrole et du charbon. Lorsqu'on regroupe ces deux catégories à des fins statistiques, on parle d'industrie du pétrole et du charbon.

Certaines statistiques combinent les mines métalliques, les autres mines et les combustibles minéraux sous la rubrique mines, puits de pétrole et carrières. Le secteur des ressources comprend par définition les mines et le pétrole et le charbon.

Même si elle admet que la conjoncture économique est la principale cause de ses difficultés actuelles, l'industrie minière reste préoccupée par la fiscalité. A son avis, le régime fiscal ne laisse pas assez de bénéfices en période de prix élevés pour compenser les périodes de bas prix, ce qui nuit aux perspectives d'exploration et d'aménagement. L'industrie craint, en outre, d'éventuelles interventions fiscales des gouvernements.

Les préoccupations suscitées dans l'industrie par la politique de l'Etat ont trait aussi à l'évolution du partage des recettes fiscales entre le fédéral et les provinces dans le secteur des ressources. Une série de changements du régime fiscal et des redevances a commencé après le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, en 1966. Les gouvernements ont procédé à d'autres modifications, face à la hausse sans précédent du prix des produits de base, de 1973 à 1975. Même si ces mesures fiscales reflétaient la réaction des divers pouvoirs publics à une situation profondément modifiée, elles se traduisirent par des problèmes de relations fédérales-provinciales, dont les bénéfices après impôts de l'industrie firent en partie les frais. Les entreprises concernées gardent la crainte que cette situation ne se renouvelle, à l'avenir, dans des conditions analogues.

Le Canada a un objectif d'autosuffisance énergétique, à la réalisation duquel des exploitations pétrolières non conventionnelles pourraient largement contribuer. Le gouvernement fédéral et les provinces intéressées ont pris des mesures, fiscales et autres, pour favoriser ces exploitations, mais il leur faut continuer de veiller au maintien d'un régime fiscal approprié dans ce domaine.

C'est dans ce contexte que la présente étude fédérale-provinciale de l'industrie pétrolière et minière a été entreprise.

Le chapitre III porte sur la conjoncture économique dans l'industrie minière et pétrolière. Le chapitre IV expose le régime fiscal fédéral et provincial du secteur des ressources, tandis que le point de vue de l'industrie sur cette fiscalité est présenté au chapitre V. Quant au chapitre VI, il évalue la pression fiscale dans l'industrie. La répartition fédérale-provinciale des recettes fiscales fait l'objet du chapitre VII. Au chapitre VIII sont présentés les objectifs précis qui favoriseraient la prospérité de l'industrie, un rendement convenable pour les propriétaires des ressources et une assiette fiscale sûre pour le fédéral et les provinces. Une dernière section présente les recommandations aux Ministres découlant de ces objectifs.

III SITUATION ECONOMIQUE

Les objectifs d'une industrie prospère, d'un rendement convenable pour les propriétaires des ressources et d'une assiette fiscale sûre pour le fédéral et les provinces exigent une fiscalité et un système de redevances qui tiennent compte de la situation économique de l'industrie. Ce chapitre vise à présenter cette situation économique en donnant des renseignements sur l'importance du secteur minier dans l'économie canadienne, son évolution économique et financière ainsi que ses perspectives d'avenir.

Les Premiers ministres avaient annoncé, à la conférence fédérale-provinciale qui s'est déroulée du 13 au 15 février 1978, que les ministres des Finances et des Ressources entreprendraient sans tarder une étude de l'industrie pétrolière et minière, dans le cadre des mesures visant à améliorer le climat des investissements et à élaborer des initiatives industrielles et énergétiques.

Cette conférence des Premiers ministres avait été précédée, le 20 juin 1978, par une conférence fédérale-provinciale des ministres des Mines, qui avaient exprimé la nécessité d'une action concertée des deux paliers de gouvernement en vue de soutenir et d'accroître dans l'avenir la contribution de l'industrie des ressources à l'économie. La discussion sur les régimes fiscaux fit cependant apparaître le désaccord du fédéral et des provinces sur certains principes d'imposition du secteur des ressources; aussi fut-il convenu d'étudier cette question.

Le présent rapport répond à la directive des Premiers ministres. Présenté conjointement par les fonctionnaires des ministères fédéraux et provinciaux des Finances et des Ressources, il vise à aider les ministres concernés à étudier la fiscalité du secteur des ressources.

II CONTEXTE

L'examen de la fiscalité de l'industrie pétrolière et minière est l'un des éléments des efforts concertés du fédéral et des provinces visant à améliorer le climat des entreprises tel qu'annoncé lors de la conférence des Premiers ministres. L'attention particulière portée à cette industrie s'explique par la conjoncture défavorable observée dans certains compartiments du secteur minier, par l'intérêt des Ministres pour le partage des recettes fiscales tirées de ce secteur et la nécessité d'envisager l'approvisionnement en énergie à partir de sources non conventionnelles.

Plusieurs éléments de l'industrie minière canadienne traversent une période difficile, en raison de la faiblesse de la demande, de la hausse des coûts, de la baisse de certains prix de vente et d'un manque corrélatif de rentabilité qui nuit à l'investissement et à la croissance. Les préoccupations causées par ce secteur ont été aggravées par les faits survenus en 1977 dans les mines de métaux de base.

Etant donné que l'un des objectifs globaux de cette étude est de voir si les régimes fiscaux sont compatibles avec une industrie prospère, il convient d'examiner la situation économique du secteur des ressources. Cela est en effet nécessaire pour distinguer les problèmes d'ordre fiscal et d'une autre nature, et pour se faire une idée du caractère et de l'importance relative de chacun. Les perspectives économiques étant assez favorables dans le secteur énergétique, nous étudierons surtout les mines métalliques.

Même si elle admet que la conjoncture économique est la principale cause de ses difficultés actuelles, l'industrie minière reste préoccupée par la fiscalité. À son avis, le régime fiscal ne laisse pas assez de bénéfices en période de prix élevés pour compenser les périodes de bas prix, ce qui nuit aux perspectives d'exploration et d'aménagement. L'industrie craint, en outre, d'éventuelles interventions fiscales des gouvernements.

Les préoccupations suscitées dans l'industrie par la politique de l'État ont trait aussi à l'évolution du partage des recettes fiscales entre le fédéral et les provinces dans le secteur des ressources. Une série de changements du régime fiscal et des redevances a commencé après le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, en 1966. Les gouvernements ont procédé à d'autres modifications, face à la hausse sans précédent du prix des produits de base, de 1973 à 1975. Même si ces mesures fiscales reflétaient la réaction des divers pouvoirs publics à une situation profondément modifiée, elles se traduiraient par des problèmes de relations fédérales-provinciales, dont les bénéfices après impôts de l'industrie tirent en partie les frais. Les entreprises concernées gardent la crainte que cette situation ne se renouvelle, à l'avenir, dans des conditions analogues.

Le Canada a un objectif d'autosuffisance énergétique, à la réalisation duquel des exploitations pétrolières non conventionnelles pourraient largement contribuer. Le gouvernement fédéral et les provinces intéressées ont pris des mesures, fiscales et autres, pour favoriser ces exploitations, mais il leur faut continuer de veiller au maintien d'un régime fiscal approprié dans ce domaine.

C'est dans ce contexte que la présente étude fédérale-provinciale de l'industrie pétrolière et minière a été entreprise.

Le chapitre III porte sur la conjoncture économique dans l'industrie minière et pétrolière. Le chapitre IV expose le régime fiscal fédéral et provincial du secteur des ressources, tandis que le point de vue de l'industrie sur cette fiscalité est présenté au chapitre V. Quant au chapitre VI, il évalue la pression fiscale dans l'industrie. La répartition fédérale-provinciale des recettes fiscales fait l'objet du chapitre VII. Au chapitre VIII sont présentés les objectifs précis qui favoriseraient la prospérité de l'industrie, un rendement convenable pour les propriétaires des ressources et une assiette fiscale sûre pour le fédéral et les provinces. Une dernière section présente les recommandations aux Ministres découlant de ces objectifs.

III SITUATION ECONOMIQUE

Les objectifs d'une industrie prospère, d'un rendement convenable pour les propriétaires des ressources et d'une assiette fiscale sûre pour le fédéral et les provinces exigent une fiscalité et un système de redevances qui tiennent compte de la situation économique de l'industrie. Ce chapitre vise à présenter cette situation économique en donnant des renseignements sur l'importance du secteur minier dans l'économie canadienne, son évolution économique et financière ainsi que ses perspectives d'avenir.

Les Premiers ministres avaient annoncé, à la conférence fédérale-provinciale qui s'est déroulée du 13 au 15 février 1978, que les ministres des Finances et des Ressources entreprendraient sans tarder une étude de l'industrie pétrolière et minière, dans le cadre des mesures visant à améliorer le climat des investissements et à élaborer des initiatives industrielles et énergétiques.

Cette conférence des Premiers ministres avait été précédée, le 20 juin 1978, par une conférence fédérale-provinciale des ministres des Mines, qui avaient exprimé la nécessité d'une action concertée des deux paliers de gouvernement en vue de soutenir et d'accroître dans l'avenir la contribution de l'industrie des ressources à l'économie. La discussion sur les régimes fiscaux fit cependant apparaître le désaccord du fédéral et des provinces sur certains principes d'imposition du secteur des ressources; aussi fut-il convenu d'étudier cette question.

Le présent rapport répond à la directive des Premiers ministres. Présenté conjointement par les fonctionnaires des ministères fédéraux et provinciaux des Finances et des Ressources, il vise à aider les ministres concernés à étudier la fiscalité du secteur des ressources.

II CONTEXTE

L'examen de la fiscalité de l'industrie pétrolière et minière est l'un des éléments des efforts concertés du fédéral et des provinces visant à améliorer le climat des entreprises tel qu'annoncé lors de la conférence des Premiers ministres. L'attention particulière portée à cette industrie s'explique par la conjoncture défavorable observée dans certains compartiments du secteur minier, par l'intérêt des Ministres pour le partage des recettes fiscales tirées de ce secteur et la nécessité d'envisager l'approvisionnement en énergie à partir de sources non conventionnelles.

Plusieurs éléments de l'industrie minière canadienne traversent une période difficile, en raison de la faiblesse de la demande, de la hausse des coûts, de la baisse de certains prix de vente et d'un manque corrélatif de rentabilité qui nuit à l'investissement et à la croissance. Les préoccupations causées par ce secteur ont été aggravées par les faits survenus en 1977 dans les mines de métaux de base.

Étant donné que l'un des objectifs globaux de cette étude est de voir si les régimes fiscaux sont compatibles avec une industrie prospère, il convient d'examiner la situation économique du secteur des ressources. Cela est en effet nécessaire pour distinguer les problèmes d'ordre fiscal et d'une autre nature, et pour se faire une idée du caractère et de l'importance relative de chacun. Les perspectives économiques étant assez favorables dans le secteur énergétique, nous étudierons surtout les mines métalliques.

IX.	RESUME ET CONCLUSIONS	58
X.	RECOMMANDATIONS DE MESURES GOUVERNEMENTALES CONTRIBUANT A LA REALISATION DES OBJECTIFS SOUHAITABLES EN MATIERE DE FISCALITE DES RESSOURCES	61

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	1
II.	CONTEXTE	1
III.	SITUATION ECONOMIQUE	2
IV.	EXAMEN DE LA FISCALITE FEDERALE ET PROVINCIALE DES RESSOURCES	21
	1. Importance de l'industrie minière	3
	2. Evolution économique et financière	4
	3. Causes des problèmes actuels de l'industrie	18
V.	POINT DE VUE DE L'INDUSTRIE SUR LA FISCALITE	26
	1. Mines	26
	2. Pétrole	28
VI.	NIVEAU D'IMPOSITION DE L'INDUSTRIE MINIERE	28
	1. Impôts sur le revenu	29
	2. Impôts miniers et autres prélèvements	30
	3. Comparaison internationale	37
	4. Fiscalité et priorités nationales	41
	5. Conclusions sur la pression fiscale dans l'industrie minière	42
VII.	REPARTITION FEDERALE-PROVINCIALE DES RECETTES	43
VIII.	OBJECTIFS DE LA FISCALITE DES RESSOURCES	46
	1. Stabilité et certitude des régimes fiscaux	47
	2. Prise en compte dans le régime fiscal du caractère cyclique du secteur de l'industrie minière	49
	3. Niveau d'imposition acceptable, permettant des investissements, une croissance et un développement convenables	50
	4. Répartition convenable des recettes provenant des ressources entre le fédéral et les provinces	52
	5. Plus grande harmonie et simplicité des divers régimes fiscaux	56
	6. Encouragement de la transformation au Canada	56
	7. Compatibilité des régimes fiscaux avec les priorités nationales, comme la sécurité et l'approvisionnement en énergie	57



Le 1 novembre 1978

Monsieur T.K. Shoyama
Sous-ministre
Ministère des Finances
Ottawa (Ontario)

Monsieur Shoyama,

J'ai le plaisir de vous envoyer ci-joint le rapport du Comité des fonctionnaires fédéraux et provinciaux sur la fiscalité des ressources.

Ce rapport représente le consensus des onze gouvernements ayant participé à sa rédaction. Il convient de rappeler qu'un consensus n'implique pas une unanimité complète sur toutes les questions. En fait, le rapport fait état sur certains points de divergences d'interprétation. A d'autres endroits, bien que les divergences ne soient pas mentionnées, un ou plusieurs gouvernements peuvent être d'avis différents.

Malgré ces divergences d'opinion sur certains aspects du rapport, les fonctionnaires de tous les gouvernements en appuient les recommandations.

Je dois ajouter que cet examen n'aurait pu être aussi fructueux sans le concours des fonctionnaires provinciaux et l'esprit général de coopération qui a présidé à nos réunions.

Je vous prie d'agréer, M. Shoyama, l'expression de ma haute considération.

E.P. Neufeld
Président du
Comité fédéral-provincial
d'examen de la fiscalité
des ressources

TABLE DES MATIÈRES

DES RESSOURCES ET DES BÉNÉFICES
FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX EN 1912-1913
TABLEAU GÉNÉRAL DES RESSOURCES

DES RESSOURCES
FÉDÉRALES ET PROVINCIALES
EN 1912-1913

Un exemplaire de la lettre qui était jointe à ce rapport sur l'Examen de la Fiscalité Fédérale-Provinciale des Ressources lors de l'envoi à chaque ministre des Finances et des richesses naturelles est reproduit à la page suivante. Cette lettre avait été acceptée par le comité des agents fédéraux et provinciaux chargé de l'étude de l'imposition des ressources.

PREFACE

NOVEMBRE 1978

RAPPORT CONJOINT DES HAUTS FONCTIONNAIRES
FEDERAUX ET PROVINCIAUX AUX MINISTRES
DES RESSOURCES ET DES FINANCES

EXAMEN DE LA FISCALITE
FEDERALE-PROVINCIALE
DES RESSOURCES

TABLE

Document de travail

**Conférence
des premiers ministres
sur l'économie**

Du 27 au 29 novembre 1978

**Examen de la fiscalité
fédérale-provinciale des ressources**
Rapport conjoint des hauts-
fonctionnaires fédéraux et provinciaux
aux ministres des ressources et des finances

